

***INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES***  
***CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL***

**2007/2008**



**TII**

**DOCUMENTO DE TRABALHO**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA / DO EXÉRCITO PORTUGUÊS / DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA.**

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO APOIO À MISSÃO**

***Nuno José Alves dos Ramos***  
***Coronel ADMAER***



# **INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

## **PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO APOIO À MISSÃO**

**NUNO JOSÉ ALVES DOS RAMOS**  
**Coronel ADMAER**

Trabalho de Investigação Individual

Lisboa - 2008



# **INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

## **PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO APOIO À MISSÃO**

**Nuno José Alves dos Ramos**  
**Coronel ADMAER**

Trabalho de Investigação Individual

Orientador: CMG Rocha Carrilho/CMG Rocha Freitas/ CMG Rapaz Lérias

Lisboa - 2008



## Índice

<b>Lista de Figuras .....</b>	<b>iv</b>
<b>Lista de Apêndices .....</b>	<b>iv</b>
<b>Lista de Anexos .....</b>	<b>iv</b>
<b>Resumo .....</b>	<b>v</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>vi</b>
<b>Palavras - chave .....</b>	<b>vii</b>
<b>Lista de Abreviaturas .....</b>	<b>viii</b>
<b>1. Introdução .....</b>	<b>1</b>
a. Contexto, Interesse do tema e justificação da escolha .....	1
b. Objecto do estudo e delimitação do tema .....	3
<b>2. Enquadramento conceptual, legislativo e orçamental das Parcerias Público-Privadas</b>	<b>5</b>
a. União Europeia .....	5
b. Portugal.....	9
(1) Enquadramento orçamental dos encargos com Parcerias Público-Privadas .....	12
(2) A Partilha do Risco .....	13
(3) O Comparador do Sector Público (CSP).....	15
c. Síntese Conclusiva .....	17
<b>3. As Parcerias Público-Privadas e a Defesa .....</b>	<b>17</b>
a. Caracterização do mercado de Defesa .....	18
b. Quadro normativo e sua aplicação.....	19
c. As Parcerias Público-Privadas e a Defesa no Reino Unido .....	21
d. As Parcerias Público-Privadas e a Defesa na Alemanha .....	25
(1) O Projecto “ <i>HERKULES</i> ” .....	25
(2) O Projecto “ <i>Satcom Bw</i> ” .....	27
e. As Parcerias Público-Privadas e a Defesa em Portugal .....	28
f. Síntese Conclusiva.....	33
<b>4. Virtualidades e Constrangimentos das Parcerias Público-Privadas .....</b>	<b>34</b>
a. Virtualidades (Prós) .....	35
b. Constrangimentos (Contras) .....	36
c. Síntese Conclusiva .....	36
<b>5. Princípios Estruturantes das Parcerias Público-Privadas.....</b>	<b>36</b>
<b>6. Conclusões e Recomendação .....</b>	<b>38</b>



## **Lista de Figuras**

Figura 1 – *The PPP Range*

Figura 2 – PPP na União Europeia

Figura 3 – *Value for Money*

## **Lista de Apêndices**

Apêndice 1 – Glossário de Conceitos

Apêndice 2 – Parque Habitacional dos Ramos das FFAA

Apêndice 3 – Parque de Viaturas Administrativas dos Ramos das FFAA

Apêndice 4 – Mapa de Validação

## **Lista de Anexos**

Anexo A – Projectos de PPP em Portugal

Anexo B – Lista de material de guerra do Art.º 296.º do TUE

Anexo C – Projectos de PPP na UE

Anexo D – Projectos de PPP no Reino Unido

Anexo E – Auditoria a PPP no MoD do Reino Unido

Anexo F – Contrato Tipo e Guia Explicativo de PPP no MoD do Reino Unido

Anexo G – Projecto HERKULES na Alemanha

Anexo H – Parque Habitacional do IASFA

Anexo I – Alienação de Infra-Estruturas no MDN

Anexo J – Busca e Salvamento. Evacuações Sanitárias



## Resumo

O desenvolvimento económico e social ocorrido na Europa, especialmente durante a segunda metade do séc. XX, consagrado no aumento da qualidade de vida, fez aumentar o nível de exigência das populações na satisfação das suas necessidades colectivas e, consequentemente, acarretou aos Estados um aumento exponencial da sua despesa pública.

Este encadeamento natural de *causa-efeito*, levou por si mesmo, a níveis elevados de endividamento público, a maior parte das vezes sem o equivalente aumento na qualidade dos serviços públicos.

Estes factores potenciaram o desenvolvimento de conceitos inovadores quanto ao papel do Estado na economia, de modo a continuar a respeitar o grau cada vez maior de satisfação das necessidades dos cidadãos, sem pôr em causa a sanidade das contas públicas.

Deste modo, o regime de parcerias público-privadas (PPP) tem-se vindo a assumir, crescentemente, como fórmula de corresponder a tais desideratos.

As grandes vantagens das PPP residem no aproveitamento da eficiência da gestão privada e na partilha do risco entre os sectores público e privado, afectando a cada um os riscos do projecto que melhor sabem ou têm capacidade para gerir, aproveitando, assim, o que cada uma das partes pode trazer de melhor para o sucesso dum determinado projecto.

Também nos sectores essenciais das soberanias, da responsabilidade do Estado, sem deixar de se continuar a reconhecer a segurança e a defesa como necessidades colectivas indiscutivelmente nucleares, a introdução desta prática, nas actividades de apoio logístico ao cumprimento das missões, traduz-se já, nalguns países, em experiências suficientemente significativas da sua exequibilidade. A investigação efectuada foca alguns exemplos registados no Reino Unido e na Alemanha, países liderantes, na Europa, no estabelecimento deste tipo de parcerias.

A confrontação entre o cenário conceptual e normativo e a realidade existentes, permitiu deduzir virtualidades e constrangimentos, elencar os princípios estruturantes das parcerias e identificar actividades de apoio logístico ao cumprimento das missões das Forças Armadas que, em Portugal, são susceptíveis de acolher o regime de PPP.

Complementarmente, é apresentada uma proposta de despacho do Ministro da Defesa Nacional nomeando uma comissão com o objectivo de iniciar as acções tendentes à criação de condições legais para o estabelecimento das parcerias público-privadas na Defesa Nacional.



## **Abstract**

The economic and social development experienced in Europe especially in the 2<sup>nd</sup> half of the XX century, has resulted in an improvement in quality of life and has increased the population's expectations of public funded services which has led to increased governmental expenditure.

This "cause & effect" situation, which led to growth in national debt, has largely not been matched with a corresponding improvement in public services.

These factors were a force behind the development of the new and innovative economic concepts to guarantee satisfaction of citizen's needs without jeopardizing the public finances

In sum, the Public-Private Partnerships (PPP) model has increasingly become the formula to face these challenges.

The advantages of the PPP are the efficiency of private sector management skills, risk sharing between public and private sectors each taking on the aspects of the project for which they have more expertise, thereby leading to a successful outcome.

In areas fundamental to sovereignty such as, national security and defence which are unquestionable primary needs, the introduction of PPP in logistics support to missions is already proven through implementation in some countries. The investigation is focused on some examples registered in the UK and Germany, leading nations, in Europe, on these matters.

The comparison between the conceptual and normative scenarios and the reality, enables us to deduct "pros & cons", to list the guiding principles and identify some activities in logistics support of the Armed Forces' Missions that, in Portugal, may be subject to PPP.

The conclusion taken is that this type of partnerships, in Portugal, may be applied to the logistic support of the national defence.

Finally, it is recommended that the MoD initiates the process to create the legal architecture for this purpose.



**Palavras - chave**

Apoio Logístico, Comparador Sector Público, Parcerias Público-Privadas, Partilha do Risco,  
*Project Finance Initiative, Value for Money*





## Lista de Abreviaturas

AED – Agência Europeia de Defesa

*BUNDESWEHR* – Defesa Federal. Forças Armadas da Alemanha

CSP - Comparador do Sector Público

DFFA – Direcção de Finanças da Força Aérea

DI – Direcção de Infraestruturas

DT – Direcção de Transportes

*EUROSTAT* - Gabinete de Estatística da União Europeia

FFAA – Forças Armadas

*GEBB – Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH*

IASFA – Instituto de Apoio Social das Forças Armadas

INEM – Instituto Nacional de Emergência Médica

LEO – Lei do Enquadramento Orçamental

*LoI – Letter of Intent*

LPIM – Lei de Programação de Infra-Estruturas Militares

LPM - Lei de Programação Militar

MFAP - Ministério das Finanças e da Administração Pública

MDN - Ministério da Defesa Nacional

*MMHS – Military Message Handling System*

*NATO - North Atlantic Treaty Organization*

OE – Orçamento de Estado

PESD - Política Europeia de Segurança e Defesa

*PFI - Project Finance Initiative*

*PFU - Project Finance Unit*

PPP - Parcerias Público-Privadas

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

*PSA – Public Service Agreement*

*PSC – Public Sector Comparator*

*RAF – Royal Air Force*

*SAP – Systems, Applications and Products in Data Processing*

SEE – Sector Empresarial do Estado

TI – Tecnologias de Informação

TO – Teatro de Operações



UE - União Europeia

*UK MFTS – United Kingdom Military Flying Training Systems*

*UK MoD – United Kingdom Ministry of Defence*

*VfM - Value for Money*



## 1. Introdução

### a. Contexto, Interesse do tema e justificação da escolha

O desenvolvimento económico e social ocorrido na Europa, especialmente durante a segunda metade do séc. XX, consagrado na elevação da qualidade de vida, fez aumentar o nível de exigência das populações na satisfação das suas necessidades colectivas e, consequentemente, acarretou aos Estados um aumento exponencial da sua despesa pública.

Este encadeamento natural de *causa-efeito* levou, por si mesmo, a níveis elevados de endividamento público, a maior parte das vezes sem o equivalente aumento na qualidade dos serviços públicos. Por outro lado, por via da adopção do euro como moeda única, no início de 2002, os Estados perderam a capacidade de emitir moeda, e, consequentemente, deixaram de poder recorrer à sua desvalorização como medida de combate aos défices orçamentais crónicos.

Por outro lado, em Portugal, o sentimento dominante é que o Estado terá esgotado a sua capacidade de acentuar a pressão fiscal sobre os contribuintes, ou seja, utilizar a fórmula mais corrente e simplista para fazer face à necessidade de satisfação dos encargos orçamentais.

Estes factores potenciaram o desenvolvimento de conceitos inovadores quanto ao papel do Estado na economia, de modo a continuar a respeitar o grau cada vez maior de satisfação das necessidades dos cidadãos, sem pôr em causa a sanidade das contas públicas.

Deste modo, considerando (i) o imperativo da contenção orçamental, repetidamente expresso por todas as correntes políticas nacionais ou transnacionais, (ii) a necessidade de manter e desenvolver a qualidade dos serviços colectivos, (iii) o facto de a iniciativa privada ser, tradicionalmente, mais ágil e mais eficiente na concretização dos objectivos propostos e (iv) detendo esta a disponibilidade de capitais necessários ao nível dos investimentos envolvidos, foi sendo desenvolvida uma via de parcerias público-privadas (PPP) tendente à satisfação de necessidades colectivas, normalmente da responsabilidade exclusiva do Estado.

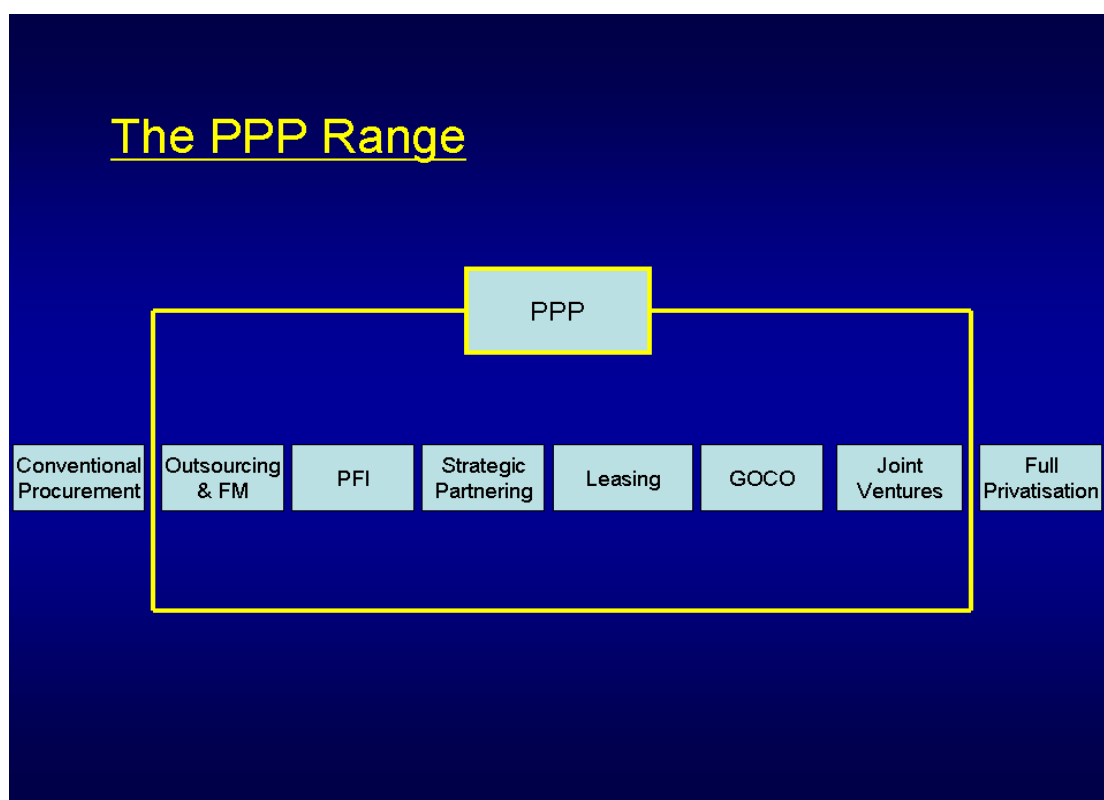
Por PPP entende-se *o contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo*

*investimento e pela exploração incumbem no todo ou em parte, ao parceiro privado* (Decreto-lei n.º 86/2003, de 26 de Abril ; cfr. Apêndice 1).

Sob molduras contratuais especificamente criadas, promove-se a mútua cooperação, ao mesmo tempo que se agiliza e “emagrece” a acção estatal e se diminui o peso da despesa pública.

Também nos sectores essenciais das soberanias nacionais, sem deixar de se continuar a reconhecer a segurança e a defesa, como necessidades colectivas indiscutivelmente nucleares, tem-se vindo a assistir à introdução desta prática, concretamente nas actividades de apoio ao cumprimento das missões constitucionalmente definidas.

Esquemáticamente, o espectro de PPP poderá ser desenhado do seguinte modo (ARMITAGE, 2004).



**Figura 1 – The PPP Range**

A opção por uma das modalidades prende-se, fundamentalmente, com o objecto do serviço a prestar ou do equipamento a adquirir, a duração do contrato, a competitividade do mercado específico e o tipo de “risco do negócio” a partilhar entre o sector público e o privado.



Também em Portugal, as conhecidas limitações orçamentais da Administração Pública e a crescente preocupação para ver atingidos níveis mais elevados de eficiência e qualidade na gestão dos serviços públicos levaram, nos últimos anos, a um aumento significativo do número de parcerias público-privadas.

Conceptualmente, através deste regime, o Estado delega no sector privado, em grau a determinar, a sua autoridade na execução de determinada tarefa pública, reservando para si os poderes de regulação dessa concessão em que o parceiro privado pode assegurar, com a necessária compensação financeira, o projecto, o financiamento, a construção ou renovação e a futura exploração de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva.

As grandes vantagens das PPP residem no aproveitamento da eficiência da gestão privada e na partilha do risco entre os sectores público e privado, afectando a cada um os riscos do projecto que melhor sabem ou têm capacidade para gerir, aproveitando, assim, o que cada uma das partes pode trazer de melhor para o sucesso dum determinado projecto.

É no contexto da satisfação da linha estratégica de acção de *racionalizar e, eventualmente externalizar, as Funções Produtivas e de Prestação de Serviços*, definida no modelo de reestruturação do Estado (PRACE), do constrangimento orçamental da Administração Pública, e na secundarização política dos orçamentos de Defesa, que a procura de soluções para se atingirem níveis mais elevados de eficiência e de eficácia na utilização dos dinheiros públicos, que reside o interesse em averiguar a viabilidade da utilização de empresas privadas em actividades da Defesa Nacional que, normalmente, têm sido prerrogativa exclusiva do Estado.

#### **b. Objecto do estudo e delimitação do tema**

Deste enquadramento geral, estabeleceu-se como objectivo da investigação, explicar de que forma a participação de entidades privadas, no âmbito da Defesa Nacional, através das PPP, pode apoiar o cumprimento da Missão das Forças Armadas.

Nestes termos, foi definido como questão central: *determinar se, em Portugal, as PPP são susceptíveis de aplicação no âmbito da Defesa Nacional, de forma a contribuir para o cumprimento da Missão das Forças Armadas, em termos de apoio logístico?*

A partir da questão central identificaram-se as seguintes questões derivadas:

*Q1 – Na União Europeia (UE) e em Portugal, existe normativo legal que sustente a participação do sector privado no apoio logístico às Missões das Forças Armadas?*



*Q2 – Existem experiências de PPP, no sector da Defesa, noutros países da União Europeia?*

*Q3 – Em Portugal, que sectores da Defesa Nacional poderão acolher a prática de PPP?*

*Q4 – Que tipo de virtualidades e constrangimentos possui o regime de PPP quando aplicado no apoio logístico ao cumprimento da Missão das Forças Armadas?*

Para tentar responder à questão central e derivadas, foram equacionadas as seguintes hipóteses que irão tentar ser validadas no decorrer da investigação:

*HIP 1 – Na UE e em Portugal, existe normativo legal que sustenta a adopção do regime de PPP para o apoio logístico ao cumprimento da Missão das Forças Armadas.*

*HIP 2 – No Reino Unido e na Alemanha, existem experiências significativas de PPP, no apoio logístico ao cumprimento da Missão das Forças Armadas.*

*HIP 3 – Em Portugal, existem sectores de actividade na Defesa Nacional que poderão acolher o regime de PPP.*

*HIP 4 – O regime de PPP possui determinados constrangimentos institucionais e operacionais, assim como detém virtualidades relativas à eficiência dos serviços prestados nas actividades do apoio logístico.*

No seguimento da abordagem ao tema, adoptou-se uma metodologia dedutiva, baseada na pesquisa e consulta documental e na realização de entrevistas com entidades governamentais e privadas, credenciadas em matéria de PPP.

Quanto à estrutura e conteúdo do trabalho, este encontra-se articulado numa lógica sequencial para responder à questão central. Após a Introdução segue-se, no Capítulo 2, a componente conceptual comunitária e nacional, uma vez que o normativo contratual jurídico a ter em consideração é o que decorre, obrigatoriamente, do enquadramento legal existente na União Europeia, nomeadamente no que diz respeito às limitações impostas pelo “EUROSTAT” ao tratamento contabilístico do cálculo do endividamento do Estado e consequente acompanhamento e controlo da despesa pública. É ainda detalhado o necessário enquadramento orçamental e explicada a noção de “partilha do risco” através do mecanismo do “Comparador do Sector Público”. No Capítulo 3, para além da caracterização genérica dos mercados de defesa, analisam-se os exemplos significativos das experiências registadas no Reino Unido e na Alemanha, dada a sua qualidade de países percursores na implementação deste tipo de parcerias, e ainda, a sua natureza de Estados-



membros da União Europeia, como tal sujeitos às mesmas condicionantes comunitárias em termos de despesa pública. Desta análise, serão extrapolados os sectores na área da Defesa Nacional, em Portugal, potencialmente geradores de oportunidades de PPP e apresentação de propostas concretas para o seu estabelecimento. No Capítulo 4 são identificadas, de forma sucinta, as virtualidades (prós) e constrangimentos (contras) na aplicação deste regime de parcerias na Defesa.

De seguida, no Capítulo 5 serão sistematizados os princípios estruturantes para o estabelecimento de parcerias público-privadas nas actividades logísticas da Defesa Nacional. Finalmente, no Capítulo 6, é feita uma retrospectiva da investigação produzida, e apresentadas as conclusões que, respondendo à questão central e derivadas, validarão as hipóteses propostas. Decorrente das conclusões emitidas é proposta a criação de uma comissão que elabore o projecto de decreto regulamentar sobre PPP na Defesa Nacional, que crie o projecto de contrato tipo e que identifique as actividades logísticas susceptíveis de acolher este modelo de cooperação entre o sector público e o sector privado.

## **2. Enquadramento conceptual, legislativo e orçamental das Parcerias Público-Privadas**

### **a. União Europeia**

As parcerias público-privadas não se encontram definidas a nível comunitário, e estão parcial, ou mesmo, no caso de concessões de serviços, totalmente excluídas, do âmbito de aplicação das directivas europeias sobre os contratos públicos. Trata-se de formas de cooperação entre as autoridades públicas e as empresas privadas, tendo por objectivo assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma infra-estrutura ou a prestação de um serviço, ou seja, o privado substitui o Estado num determinado serviço que, tradicionalmente, lhe está cometido (UE, 2004. Livro Verde).

De um modo geral, as PPP caracterizam-se do seguinte modo:

- Necessidade colectiva a satisfazer (serviço público);
- A duração relativamente longa da relação, que implica a cooperação entre o parceiro do sector público e o parceiro do sector privado sobre diferentes aspectos de um projecto a realizar;
- O modo de financiamento do projecto, assegurado em parte pelo sector privado. Aos financiamentos privados podem, todavia, acrescentar-se financiamentos públicos, nomeadamente comunitários, por vezes de montantes significativos;



- O papel importante do privado, que participa em diferentes fases do projecto (concepção, realização, aplicação, financiamento). O parceiro do sector público concentra-se essencialmente na definição dos objectivos a atingir em termos de interesse público, de qualidade dos serviços propostos, de política dos preços, e assegura o controlo do cumprimento destes objectivos;
- A distribuição dos riscos entre o parceiro do sector público e o parceiro do sector privado, para o qual são transferidos os riscos habitualmente suportados pelo sector público. Contudo, as PPP não implicam necessariamente que o parceiro do sector privado assuma todos os riscos. A distribuição precisa dos riscos efectuar-se-á caso a caso, em função das capacidades respectivas das partes em causa para os avaliar, controlar e gerir.

Na última década, o fenómeno PPP desenvolveu-se em numerosos domínios da administração pública. O gradual recurso ao regime de PPP explica-se por diferentes factores.

Dadas as restrições orçamentais com que se confrontam os Estados, sobreleva a necessidade de financiamento privado no sector público. Explica-se igualmente pela vontade de beneficiar da experiência e dos modos de funcionamento do sector privado no âmbito da vida pública. O incremento gradual de PPP insere-se ainda na evolução geral do papel do Estado na esfera económica, passando do papel de operador directo para o de organizador, de regulador e de fiscalizador.

Assim, alguns Estados têm recorrido, com frequência, à constituição de PPP para realizar projectos de infra-estruturas, sobretudo no sector dos transportes e da saúde pública. Se bem que a cooperação entre o sector público e o sector privado seja susceptível de proporcionar vantagens económicas que permitem realizar um projecto com a melhor relação qualidade/preço, preservando simultaneamente os objectivos de interesse público, há que avaliar se a opção de parceria apresenta uma mais-valia real em relação a outras opções contratuais mais tradicionais (*“value for money”*).

Não obstante, considera-se, geralmente, que as regras comunitárias aplicáveis à selecção das empresas que irão cooperar com as autoridades públicas no âmbito de uma PPP, bem como o seu alcance sobre as relações contratuais que regulam a execução da parceria, não são suficientemente claras, ou mesmo inexistentes, e que há falta de homogeneidade entre os diferentes Estados-Membros. Esta situação implica, para os





operadores comunitários, incertezas susceptíveis de constituir um real obstáculo à criação ou ao êxito das PPP, em detrimento do financiamento de importantes infra-estruturas e do desenvolvimento de serviços públicos de qualidade acrescida (UE, 2004. Livro Verde).

No que respeita às disposições contratuais que regulam a constituição das PPP são, em primeiro lugar, da competência do direito nacional. No entanto, as cláusulas devem igualmente respeitar as normas comunitárias pertinentes, designadamente os princípios da igualdade de tratamento e da transparência, o que implica que a documentação enformadora dos procedimentos indique claramente as condições e as modalidades de execução dos contratos, para que os diferentes candidatos à parceria as possam interpretar de modo idêntico e contemplá-las devidamente na elaboração das respectivas propostas. Além disso, estas condições e modalidades de execução não devem ter uma incidência discriminatória, directa ou indirecta, ou obstruir, de forma injustificada, a livre prestação de serviços ou a liberdade de estabelecimento.

Neste quadro, um dos modelos mais conhecidos, frequentemente designado "modelo concessivo", caracteriza-se pela relação directa entre o parceiro privado e o utente final: o parceiro privado presta um serviço ao público, "em vez do" parceiro público, mas sob o controlo deste. Caracteriza-se igualmente pelo modo de remuneração do co-contratante, que consiste em taxas cobradas aos utentes do serviço, eventualmente acompanhadas de subvenções por parte dos poderes públicos (UE, 2004. Livro Verde).

Noutros modelos, o parceiro privado é incumbido da realização e gestão de infraestruturas para a administração pública (por exemplo, escolas, hospitais, prisões, infra-estruturas de transporte). O exemplo mais característico neste contexto é a fórmula do tipo "PFI". Neste modelo, a remuneração do parceiro privado assume a forma, não de taxas cobradas aos utentes da obra ou do serviço, mas de pagamentos regulares efectuados pelo parceiro público. Esses pagamentos podem ser fixos, mas podem igualmente ser calculados de maneiras variáveis, em função, por exemplo, da disponibilidade da obra ou dos serviços associados, ou mesmo da frequência de utilização da obra ou serviço. Outros modelos envolvendo permutas poderão também vir a ser considerados, nomeadamente as que possam resultar de alienação de terrenos e prédios urbanos e cujas receitas apuradas poderão não ter um carácter monetário, antes entregas "em géneros", leia-se prestação de serviços a prazo.

O período em que o parceiro privado assumirá a exploração de uma obra ou de um serviço deve ser estabelecido em função da necessidade de garantir o equilíbrio económico



e financeiro de um projecto. A duração da relação de parceria deve, sobretudo, ser fixada de modo a não restringir ou limitar a livre concorrência para lá do necessário à garantia de amortização dos investimentos e a uma remuneração razoável dos capitais investidos. Uma duração excessiva é susceptível de ser censurada com base nos princípios que regulam o mercado interno ou nas disposições do Tratado em matéria de concorrência. Do mesmo modo, o princípio da transparência exige que os elementos que permitem estabelecer a duração sejam comunicados nos documentos de consulta, de molde a permitir aos candidatos ter em conta esse dado quando da elaboração das suas propostas (Tribunal de Contas, 2006).

Dado que assentam numa prestação que se prolonga no tempo, as relações das PPP devem poder evoluir, para se adaptarem às mudanças do enquadramento político, macroeconómico ou tecnológico, bem como às necessidades de interesse geral. De modo geral, o direito comunitário em matéria de contratos públicos não se opõe à possibilidade de ter estas evoluções em conta, na medida em que para esse efeito se respeitem os princípios da igualdade de tratamento e da transparência. Assim, a documentação enformadora dos processos de aquisição devem prever cláusulas de ajustamentos automáticos, de reequilíbrio financeiro, de indexação de preços, ou estabelecer as circunstâncias em que será possível rever as “tarifas” cobradas. Podem igualmente prever cláusulas de revisão, na medida em que estas identifiquem precisamente as circunstâncias e as condições em que se poderão introduzir ajustamentos na relação contratual. No entanto, será sempre necessário que estas cláusulas sejam suficientemente claras para permitir que os operadores económicos as interpretem do mesmo modo.

Em termos abrangentes, as PPP devem ser um encontro de capacidades (“*win win situation*”) e não de debilidades, ou seja, as limitações financeiras do Estado em termos de investimento público não deverão ser associadas a falsas capacidades do sector privado em actuar em determinado sector de actividade. Os acordos a celebrar não deverão, obrigatoriamente, invocar uma divisão igualitária de lucros (MATEUS, 2008).

O êxito de uma parceria depende da assimilação, “*à priori*”, deste quadro conceptual que deverá ser “interiorizado” por ambos os sectores. Em português corrente, dir-se-á que, tratando-se de contratos de longa duração, não se deverá ter “mais olhos que barriga” (MATEUS, 2008).



## **b. Portugal**

Em termos nacionais, a experiência com PPP é recente. Em 2003, com a publicação do DL n.º 86, de 26 de Abril, foram definidas as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas. Posteriormente, o Decreto-lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, veio alterar algumas das normas inicialmente definidas.

Na sequência da publicação do primeiro destes diplomas legais, a Ministra das Finanças, através do Despacho Normativo 35/2003, de 20 de Agosto, incumbiu a Parpública – Participações Públicas SGPS, SA, de apoiar o exercício, pelo Ministério das Finanças, dos poderes que lhe são atribuídos quanto à preparação, lançamento e alteração das parcerias, tarefa que passou a constituir uma das prioridades da empresa<sup>1</sup>.

Mais recentemente, o Despacho n.º 936/07/SETF, de 21 de Setembro de 2007, criou o Gabinete de Acompanhamento do SEE, das PPP e das Concessões, ao qual foram cometidas competências relativas às orientações estratégicas previstas na lei e avaliação do respectivo cumprimento, ao apoio na tomada de decisão no âmbito da função tutelar e accionista do Estado, ao acompanhamento nos programas de investimento e respectivo financiamento, incluindo o endividamento e o nível de esforço financeiro do Estado globalmente considerado, à análise e acompanhamento de projectos de reestruturação empresarial ou de criação de novas empresas, bem como ao acompanhamento, em geral, da observância de critérios de rigor financeiro e o aperfeiçoamento dos modelos de análise e controlo das parcerias público-privadas e das concessões (n.º 2 do Art.º 5.º do Decreto-regulamentar n.º 21/2007, de 29 de Março).

A semelhança entre algumas actividades desenvolvidas por entidades privadas e as subjacentes à prestação de certos serviços públicos, tem levado a concluir que nos serviços públicos é possível tirar proveito da tradicional melhor capacidade de gestão do sector privado, melhorando a qualidade do serviço prestado e gerando poupanças consideráveis. Assim, têm vindo as entidades públicas a desenvolver e a seleccionar modelos alternativos e experiências inovadoras em parceria com privados.

Este conceito passa por um relacionamento de longo prazo, envolvendo a repartição de encargos e riscos entre as partes e o estabelecimento de compromissos duradouros que, quando implicam encargos a satisfazer pelo Estado, afectam e

---

<sup>1</sup> Sociedade Gestora de Participações Sociais de capitais exclusivamente públicos



condicionam decisivamente a totalidade ou parte dos orçamentos futuros, sejam públicos ou privados.

Tais modelos, obrigam, assim, à necessidade de uma orçamentação plurianual, permitindo aos decisores públicos avaliar objectivamente, em toda a sua dimensão, os custos e benefícios das opções tomadas, de modo a enquadrar orçamentalmente, em tempo útil e objectivamente, a totalidade dos compromissos financeiros que resultam das parcerias.

No ordenamento jurídico português, ficou expresso que a parceria apenas se justifica quando se revelar vantajosa comparada com o sector público. Esta exigência de quantificação rigorosa das parcerias abrange a totalidade do procedimento. Em capítulo posterior, será feita referência destacada ao “Comparador do Sector Público”, instrumento que permite garantir “*value for money*”, ao utilizador/contribuinte.

O normativo legal em vigor prevê e autoriza a aplicação do regime de PPP a outros sectores da administração pública, inclusive através do lançamento de programas integrados entre ministérios.

Também o “Código dos Contratos Públicos” recentemente publicado (Decreto-lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro), consagra no seu articulado que as eventuais vantagens de celebração de contratos em regime de PPP, devem ser comparadas com formas alternativas de alcançar os mesmos fins, conforme aliás imposto pela Lei do Enquadramento Orçamental.

O mesmo documento determina a imposição da elaboração, pela entidade adjudicante, de um estudo económico-financeiro que analise a viabilidade da parceria, contemplando (i) o grau de atractividade do objecto do contrato a celebrar para o sector privado, tendo em conta os potenciais interessados e as condições de mercado existentes, (ii) um modelo de partilha dos riscos inerentes ao contrato a celebrar que assegure uma significativa e efectiva transferência dos riscos para o adjudicatário (iii) as eventuais vantagens da celebração do contrato face a formas alternativas de alcançar os mesmos fins, nos termos e para os efeitos previstos no n.º 2 do artigo 19.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto e (iv) a comportabilidade da despesa que o contrato implica para a entidade adjudicante, em função da programação plurianual do sector público administrativo, tendo em conta as possíveis opções de financiamento.

Nos termos do Decreto-lei n.º 86/2003, todas as PPP devem envolver, cumulativamente, um prazo de duração igual ou superior a três anos, um encargo

acumulado actualizado superior a 10 milhões de euros e um investimento superior a 25 milhões de euros, excluindo-se destes montantes os provenientes de fundos comunitários.

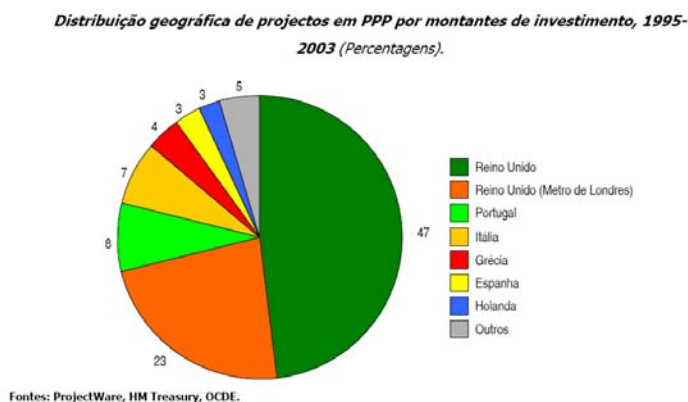
São objectivos essenciais das PPP o aumento de eficiência na afectação de recursos públicos e a melhoria qualitativa e quantitativa do serviço, através de formas de controlo eficazes que permitam uma avaliação permanente por parte dos potenciais utentes e do parceiro público.

Os tipos contratuais previstos são (Art.º 2.º Decreto-lei 86/2003):

- Concessão de obra pública (realização pelo privado de infra-estrutura a utilizar pelo público, com ou sem cobrança de taxas aos utentes)
- Concessão de serviço público (criação ou modernização pelo privado de um serviço público, consequente prestação de serviços e cobrança de taxas aos utentes)
- Contrato de fornecimento contínuo (ex. medicamentos para hospitais)
- Contrato de prestação de serviços (pode ser associado ao contrato de concessão de obra pública)
- Contrato de gestão (gestão de uma infra-estrutura pública pelo privado, não incluídos os encargos da instalação)
- Contrato de colaboração (o privado proporciona ao público uma colaboração temporária no desempenho de atribuições administrativas, mediante remuneração)
- União de contratos

A comparação com um conjunto de países europeus seleccionados revela que Portugal apresenta um elevado nível de utilização do modelo PPP sendo, em termos dos montantes investidos, apenas suplantado pelo Reino Unido.

A distribuição geográfica de projectos em PPP, por montantes de investimento, no período 1995-2003, na UE, é a seguinte:



**Figura 2 – PPP na União Europeia**

Como atrás referido, o regime de PPP obriga à necessidade de uma orçamentação plurianual, de modo a permitir a avaliação objectiva e global dos custos e benefícios das opções tomadas. É o que se pretende detalhar de seguida.

### **(1) Enquadramento orçamental dos encargos com Parcerias Público-Privadas**

Os encargos do Estado com as PPP podem assumir várias naturezas, resultante sobretudo da especificidade contratual, podendo integrar:

- Pagamento de serviços (utilização de infraestruturas, serviços de transporte, etc...);
- Atribuição de subsídios/comparticipações no investimento;
- Despesas com processos expropriativos;
- Despesas com o alargamento das vias (caso das concessões rodoviárias);
- Atribuição de incentivos;
- Encargos com a taxa de utilização das infraestruturas ou serviços;
- Despesas com a Reposição do Equilíbrio Financeiro dos contratos.

Dada a sua diversidade, estes encargos são objecto de inscrições orçamentais distintas, o que, para além de dificultar o controlo orçamental integrado da despesa pública envolvida, não permite comparar directamente com os respectivos custos globais assumidos e a assumir com estes contratos, uma vez que parte significativa resulta do sistema de partilha de riscos, cujos montantes envolvidos não foram objecto de qualquer provisão por parte do Estado, em termos orçamentais (Tribunal de Contas, 2006).

Relativamente aos projectos de PPP a decorrer ou em fase de lançamento, e de que se dá conta no Anexo A, apresenta-se seguidamente, a título exemplificativo, o modo como tem sido feita, em Portugal, a contabilização de alguns encargos:

- Os encargos do Estado com as “portagens virtuais” têm sido objecto de classificação numa rubrica de “Aquisição de serviços – utilização de infraestruturas de transporte” (despesa corrente);
- Os encargos do Estado com reequilíbrios financeiros têm sido relevados numa rubrica de transferências de capital (para sociedades privadas não financeiras).
- Os encargos do Estado com expropriações têm corrido por uma rubrica de despesas de capital (bens de domínio público);
- Os encargos do Estado com as participações no investimento da concessionária Brisa e os incentivos pagos à concessionária “Fertagus”, foram objecto de inscrição em rubrica de despesa corrente – “subsídios”.

Para efeitos de controlo orçamental, os encargos públicos totais relativos a PPP devem ser objecto de apresentação, quer no orçamento, quer na conta, num quadro que identifique e apure os respectivos custos totais, incluindo os relativos a expropriações, alterações de contratos, aquisições de terrenos, etc.

De notar que os encargos previstos com as principais PPP para o período de 2005-2037 (não incluindo encargos adicionais, nomeadamente os relativos a modificações unilaterais dos contratos, atrasos nas expropriações e atrasos nas aprovações ambientais) totalizam 21.818 Milhões de Euros (Tribunal de Contas, 2006).

Nos termos da decisão do “EUROSTAT”, de 11 de Fevereiro de 2004, relativa ao tratamento contabilístico das PPP, os activos inerentes a uma parceria não são considerados como activos públicos e, consequentemente, a despesa inerente não é contabilizada como despesa de investimento no ano em que o activo entra ao serviço (não aumentando a dívida pública) desde que o privado assuma o “risco da construção”, o “risco de procura” e/ou o “risco de disponibilidade”.

Aspecto fulcral no modelo conceptual das PPP, é a identificação do risco do “negócio” e a sua sequente partilha entre os sectores. É o que a seguir se caracteriza.

## **(2) A Partilha do Risco**

O conceito de “riscos do projecto” refere-se a qualquer área de um negócio que pode correr mal. Os riscos medem-se em função das consequências potenciais da sua ocorrência e da probabilidade dessa ocorrência se dar. O risco é, portanto, a incerteza quanto a custos e benefícios e o seu cálculo deve levar em conta tanto o potencial de ganho como a exposição a perdas.

Os riscos poderão ser identificados do seguinte modo (SANTOS, Rita F., 2006), Estrutura contratual de uma PPP):

- Riscos de desenvolvimento (obtenção de licenças, autorizações e terrenos);
- Riscos de construção (aumento de custos e incumprimento de prazos);
- Riscos de operação e manutenção (aumento dos custos e impossibilidade de cobrança de receitas);
- Riscos comerciais e económicos (procura abaixo do estimado, alteração da conjuntura económica);
- Riscos políticos e alterações institucionais (alterações impostas pelo concedente);
- Força Maior.





A partilha de riscos, dado fundamental característico do regime das PPP, entre as entidades públicas e privadas, deve estar claramente definida contratualmente e observar os seguintes princípios:

- Os riscos inerentes à parceria devem ser repartidos entre as partes de acordo com a sua capacidade de gerir esses mesmos riscos;
- O estabelecimento da parceria deverá implicar uma significativa e efectiva transferência de risco para os privados;
- Deverá ter subjacente uma análise custo benefício
- O sector privado envolvido deverá possuir um suficiente grau de competitividade (concorrência), potenciando, desse modo, a diminuição dos encargos para o sector público;
- Deverá ser evitada a criação de riscos que não tenham adequada justificação na redução significativa de outros riscos já existentes;
- O risco de insustentabilidade financeira da parceria, por causa não imputável a incumprimento ou modificação unilateral do contrato pelo parceiro público, ou a situação de força maior, deve ser, tanto quanto possível, transferido para o parceiro privado.

No entanto, nem sempre a transferência de risco numa PPP se verifica de forma bem nítida, pelo que um cuidado básico que o Estado deve ter, na concepção de uma PPP, é o de serem claramente estabelecidos no contrato os termos exactos em que esta deve ser concretizada. Quanto mais risco for transferido para o privado, maior será o custo financeiro do projecto.

Embora as PPP possam não envolver custos iniciais para o sector público, ou estes possam ser num momento inicial pouco significativos, não se pode negar o envolvimento financeiro do Estado que, de diferentes maneiras, pode ser induzido pelo recurso a este tipo de associação com a iniciativa privada. É de destacar que os riscos do Estado assumidos com os contratos de PPP podem decorrer das cláusulas contratuais de reposição do equilíbrio financeiro. Estas cláusulas mencionam as situações passíveis de compensações pelo Estado (por ex., défices de tráfego numa infra-estrutura de transportes relativamente ao previsto), sendo com base neste clausulado que as concessionárias apresentam as suas reservas de direito quanto à necessidade de reposição do equilíbrio financeiro dos respectivos contratos.

A alocação típica dos riscos é a seguinte (SANTOS, Rita F, 2006):





- Risco político: atribuído ao sector público;
- Risco de construção, risco de disponibilidade, riscos económicos e financeiros: atribuídos ao sector privado;
- Risco de procura e força maior: partilhado.

A mitigação destes riscos poderá ser contratualmente explícita através das seguintes formas (Afectação e mitigação de riscos. Análise de riscos num projecto de PPP/PFI, 2007):

- Estudos de viabilidade económica
- Receitas acessórias
- Garantia de receitas mínimas
- Prazo indexado a valor actual de receitas / procura
- Sistema de bandas
- Subsídios à exploração
- Reposição do equilíbrio financeiro
- Resgate excepcional

O mecanismo central que permite averiguar *à priori* da vantagem de uma PPP face a um procedimento de contratação puramente estatal, mais tradicional, denomina-se “Comparador do Sector Público”, que de seguida se descreve.

### **(3) O Comparador do Sector Público (CSP)**

A Lei do Enquadramento Orçamental (LEO), Lei n.º 91/2001, estabelece que as PPP estão sujeitas, nos termos do seu artigo 18.º, n.º 3, alínea d), ao regime do orçamento por programas, devendo o articulado da Lei do Orçamento do Estado fixar um limite máximo aos compromissos do Estado com as mesmas [artigo 31.º, n.º 1, alínea l), da LEO].

O n.º 2 do artigo 19.º da LEO determina a obrigatoriedade de avaliar a economia, a eficiência e a eficácia de programas com recurso a parcerias dos sectores público e privado, comparando este modelo de contratação com o modelo tradicional de contratação pública, sem recurso ao financiamento privado (confrontação com o “CSP”), estimando-se a sua incidência orçamental líquida. Refira-se que o comparador público consiste num programa alternativo, visando a obtenção eficiente dos mesmos objectivos, com exclusão de financiamentos ou de exploração a cargo de entidades privadas, isto é, financiado e realizado directamente pela Administração Pública. Esta informação deve acompanhar a Lei do Orçamento do Estado [art. 37.º, n.º 1, alínea c) da LEO].

O objectivo final de uma PPP é garantir o “VfM” ao utilizador/contribuinte. Para o efeito devem ser usadas as melhores competências em ambos os lados da parceria. Os projectos são adjudicados num contexto competitivo, potenciador da eficiência e de avaliação, estimulador do rigor. O risco é partilhado entre o público e o privado, para que o “VfM” seja maximizado (RAFAEL, (2005)).

“Value for Money” é, portanto, o ganho estimado que o Estado apurará, durante o período de vigência do contrato de uma PPP, por força da intervenção do sector privado, ou seja, a diferença de custos entre o modelo tradicional (só Estado) e este regime.

O gráfico seguinte parece ser suficientemente esclarecedor (*HM Treasury Taskforce, Private Finance, Technical note No 5. How to construct a PSC*):

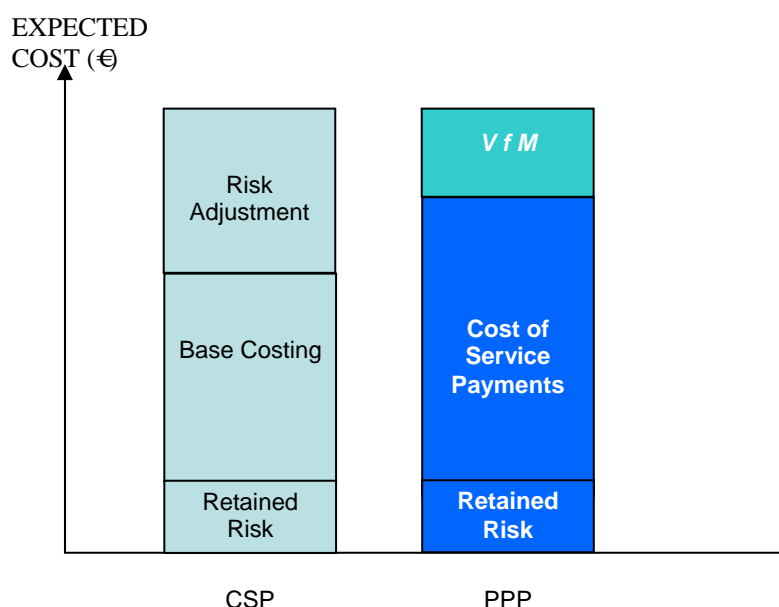


Figura 3 – Value for money

O “CSP” é pois ferramenta matemática que pretende estimar quanto custaria ao Estado ser ele, e só ele, a prestar determinado serviço aos cidadãos, durante determinado tempo (custo hipotético e ajustado pelo risco). Este custo servirá de referência para comparação com o custo lícitado pelo privado aquando da negociação para constituição da parceria. A diferença entre os dois valores é, como já explicado, o “VfM”.

O comparador deve ser utilizado como um tecto máximo dos compromissos a assumir pelo Estado, sendo o elemento essencial para fazer a avaliação das condições financeiras das propostas (como de resto se encontra previsto na legislação nacional em vigor).

Decompõe-se do seguinte modo:

- Resumo do projecto (especificações do serviço, âmbito)



- Estimativa dos custos actuais de capital e de operação (edifícios, recuperação de edifícios, equipamentos, formação de técnicos, pessoal, matérias primas e consumíveis, manutenção, custos fixos administrativos, seguros)
- Eventuais receitas envolvidas (separação de quantidades e preços unitários)
- Valor dos activos a transferir no fim do contrato
- Matriz de riscos
- “Cash-flows” descontados (receitas próprias)
- Análise de sensibilidade e pressupostos
- Eventuais anexos

Embora fora do âmbito deste trabalho, assinala-se que os críticos deste regime de parcerias associam-no à ideia de desorçamentação do investimento, “empurrando” para as gerações vindouras a responsabilidade dos encargos assumidos (quem vier depois que pague) enquanto que ao sector privado, “apontam” a busca incessante de oportunidades de negócio, descomprometidas com preocupações sociais.

Depois da identificação detalhada da componente conceptual e legislativa comunitária e nacional do regime de PPP, o capítulo seguinte dará conta da investigação efectuada no âmbito específico da Defesa.

### **c. Síntese Conclusiva**

Neste capítulo pretendeu-se dar conta do enquadramento conceptual, legislativo e orçamental no que respeita a parcerias público-privadas quer na UE, quer no nosso país. Assim, embora as PPP, na União Europeia, não se encontrem definidas em termos de directiva comunitária, foi já publicado, em 2004, pela Comissão das Comunidades Europeias, um “Livro Verde” que versou a caracterização destas formas de cooperação. No que se refere a Portugal, foram já definidas, através de decreto-lei, as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, concepção, fiscalização e acompanhamento destas parcerias. Ainda neste capítulo, foi explanada a prática nacional relativa ao enquadramento orçamental e foi detalhado, conceptualmente, o aspecto fundamental destas parcerias, ou seja, a partilha do risco.

Face ao exposto, considera-se parcialmente validada a Hipótese 1 deste trabalho de investigação.

### **3. As Parcerias Público-Privadas e a Defesa**

Na prossecução de averiguar da exequibilidade da aplicação de PPP na Defesa Nacional e depois de terem sido recolhidos elementos sobre a conceptualização e o



normativo legal existentes na UE e em Portugal, será fundamental caracterizar o mercado europeu de defesa, em termos de valor e de práticas jurídicas correntemente utilizadas. Em termos de PPP, será ainda determinante analisar as experiências registadas no Reino Unido e na Alemanha, face à sua qualidade de países liderantes, na União Europeia, neste sector nuclear da soberania das nações. Desta análise será efectuada, posteriormente, a transposição para a realidade nacional, definindo o âmbito da eventual aplicação deste regime de cooperação, ou seja, quais os sectores potencialmente geradores de oportunidades de aplicação de PPP, no quadro geral e específico das missões constitucionalmente atribuídas às Forças Armadas, qualquer que seja a conjuntura governamental prevalecente.

#### **a. Caracterização do mercado de Defesa**

Os mercados de defesa são específicos. Os orçamentos de Defesa representam, no conjunto dos Estados-Membros, cerca de 169 mil milhões de euros (UE, 2005). Os gastos com a defesa e as capacidades industriais da UE estão concentrados em 85% e 90%, respectivamente, nos seis principais países produtores de armas (GBR, DEU, FRA, ITA, ESP, SWE).

O mercado de defesa abrange uma variadíssima gama de produtos e serviços, desde material, infraestruturas e bens e serviços comuns, até sistemas de armas convencionais ou, o nuclear. A maioria dos sistemas de armamento é complexa e integra tecnologias altamente sofisticadas e os respectivos ciclos de desenvolvimento e de vida são longos e implicam custos de elevados montantes, durante largos períodos de tempo.

Dada a especificidade de muitos produtos de defesa, os governos desempenham um papel predominante seja como fornecedor, cliente ou regulador. Ao mesmo tempo, o Estado mantém uma relação estreita com os seus fornecedores, onde a confidencialidade e a segurança do fornecimento são elementos particularmente importantes (UE, 2005).

Os Estados, na sua qualidade de clientes únicos determinam as necessidades ligadas aos objectivos estratégicos, restringindo a dimensão dos mercados. Na sua qualidade de reguladores controlam o comércio através das licenças de exportação que atribuem e, na sua vasta maioria, também são fornecedores. Dadas as políticas de segurança e defesa nacionais, o funcionamento do mercado de armamento tem carácter fragmentado, levando a que cada Estado possa invocar conjuntos de regras e procedimentos, em função dos seus interesses.



No âmbito do desenvolvimento da Política Europeia de Segurança e Defesa (“PESD”), os Estados-Membros recorrem à União Europeia como o quadro onde se deve inscrever a melhoria da coordenação das capacidades militares e que pode contribuir para uma melhor relação custo-eficácia dos gastos da defesa e para melhorar a competitividade da base tecnológica e industrial europeia na área da defesa. A criação da Agência Europeia de Defesa (“AED”), em Julho de 2004, representou um passo importante para atingir estes objectivos.

Na realidade, o que se verifica é que a taxa de publicação de anúncios de concursos públicos pelos ministérios da defesa não ultrapassa os 10% e a dos governos centrais é cerca de 20% (25% com exclusão da defesa). Em consequência, a maior parte dos contratos no sector da defesa é adjudicada com base nas regras nacionais na matéria, cujos critérios de selecção e procedimentos de publicação, divergem bastante entre si; os Estados-Membros adoptam esta atitude em parte porque consideram que a directiva “contratos públicos” nem sempre é adequada aos contratos no sector da defesa nacional (UE, 2005).

Em geral, considera-se que a fragmentação das regras nacionais sobre contratos públicos e a sua aplicação na prática têm por efeito limitar a transparência e a concorrência dos mercados no sector da defesa. Por sua vez, esta limitação teve consequências negativas ao nível da eficiência da despesa pública, da capacidade militar dos Estados-Membros e, por fim, da competitividade da base tecnológica e industrial europeia no sector da defesa.

Perante este quadro de complexidade e fragmentação afigura-se inevitável o caminhar para a implementação de um Mercado Europeu de Armamento visando uniformizar processos num ambiente de maior transparência e abertura, mas sobretudo reduzindo os custos com as despesas militares e estabelecer um melhor rácio custo/eficácia na produção de equipamentos militares no interesse dos contribuintes europeus.

#### **b. Quadro normativo e sua aplicação**

Segundo a legislação europeia em vigor, os contratos no domínio da defesa são abrangidos pelas regras do mercado interno. Assim, a Directiva 2004/18/CE4 relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços (a directiva “contratos públicos”) aplica-se aos contratos públicos adjudicados por entidades adjudicantes no sector da defesa, nos termos do artigo 296.º do Tratado da CE. Este artigo permite aos Estados-Membros derrogar às regras comunitárias dos contratos públicos no



sector das armas, munições e material de guerra se os seus interesses vitais de segurança estiverem em causa (UE, 2006. Comunicação Interpretativa).

Contudo, dado que o conceito de interesses de segurança essenciais é algo vago, a aplicação do artigo 296.º tem sido sempre muito difícil. Nos termos do n.º 2 do referido artigo, o Conselho adoptou em 1958 uma lista de armas, munições e material de guerra abrangidos em princípio pela derrogação (Anexo B). Porém, esta lista é bastante genérica não sendo sempre claro quais as regras a aplicar aos diferentes tipos de contratos de defesa.

De acordo com o n.º 1 do referido artigo : *(a) Nenhum Estado-Membro é obrigado a fornecer informações cuja divulgação considere contrária aos interesses essenciais da sua própria segurança; b) Qualquer Estado-Membro pode tomar as medidas que considere necessárias à protecção dos interesses essenciais da sua segurança e que estejam relacionadas com a produção ou o comércio de armas, munições e material de guerra; tais medidas não devem alterar as condições de concorrência no mercado comum no que diz respeito aos produtos não destinados a fins especificamente militares.*

É prerrogativa dos Estados-Membros definirem, e seu dever protegerem, os interesses essenciais da sua segurança. O conceito de interesses de segurança essenciais dá-lhes flexibilidade na escolha das medidas necessárias à protecção desses interesses, mas comete-lhes também a especial responsabilidade de cumprirem as obrigações decorrentes do Tratado e de não fazerem uso dessa flexibilidade abusivamente. Os Estados-Membros devem sobretudo ter presente que a derrogação prevista no artigo 296.º do Tratado da CE se aplica apenas em casos bem delimitados e assegurar que as isenções «*não ultrapassam os limites (desses casos)*» (UE, 2005).

No âmbito dos contratos públicos no sector da defesa, a única maneira de os Estados-Membros conciliarem as suas prerrogativas no domínio da segurança com as obrigações que o Tratado lhes impõe é ponderarem judiciosamente, contrato a contrato, se a isenção das regras comunitárias se justifica ou não. Essa avaliação casuística deve ser especialmente rigorosa nas situações que estão na fronteira de aplicabilidade do artigo 296.º do Tratado da CE e em que a utilização da derrogação pode ser controversa.

Significa isto que as entidades adjudicantes têm de determinar: (i) que interesse de segurança essencial está em jogo, (ii) qual a ligação entre esse interesse e a decisão de adjudicação e (iii) porque se justifica, para proteger esse interesse de segurança essencial, não aplicar a directiva relativa aos contratos públicos.



Na prática, no entanto, a maioria dos Estados-Membros recorre quase automaticamente à possibilidade de subtrair a quase totalidade dos contratos públicos no sector da defesa à aplicação das regras comunitárias, sem tomar em consideração as condições definidas pelo Tratado e o Tribunal no que toca à aplicação do artigo 296.º.

Como realçado anteriormente, a aplicação das parcerias público-privadas não se encontra regulada na UE, através de uma directiva legalmente vinculativa por parte dos Estados-membros. Naturalmente, o sector da Defesa não é excepção a esta regra, pelo que a sua regulação é remetida, automaticamente e por omissão, para a discricionariedade do ordenamento jurídico interno de cada país.

De qualquer modo, apesar do seu carácter inovador e relativamente recente, alguns países detêm já experiência, de facto, na sua prática.

O quadro em Anexo C é ilustrativo do ponto de situação na UE, no que respeita a PPP nos vários sectores de actividade dos Estados-membros (*UE, 2006. PPP National Experiences in the EU*).

Da análise exploratória das experiências já registadas, ressalta a liderança destacada do Reino Unido na utilização de PPP como fórmula inovadora de concretização de projectos. No que respeita ao sector específico da Defesa Nacional, surge a Alemanha como o segundo país com maior número de projectos, alguns dos quais já encerrados. Foi a prática deste tipo de parcerias, nestes dois países, com acolhimento preferencial em variadíssimas actividades de apoio logístico, que foi objecto de uma pesquisa demonstrativa da exequibilidade das PPP na Defesa.

### **c. As Parcerias Público-Privadas e a Defesa no Reino Unido**

O documento “*The Government’s Expenditure Plans*”, de Julho de 2007 (*UK MoD, 2007*), em Anexo D, determina como objectivo do “*Ministry of Defence and the Armed Forces*”: *To deliver security for the people of the United Kingdom and the Overseas Territories, by defending them, including against terrorism, and to act as a force for good by strengthening international peace and stability.*

Por seu lado a “*Defence Vision*” é reflectida no “*Department’s Public Service Agreement (PSA)*”, que representa um contrato entre o Ministério e os cidadãos contribuintes, de modo a prestar: “...*Objective III Build for the future- Deliver the equipment programme to time and cost...*”





No mesmo documento é expresso que os investimentos principais do “UK MoD” consistem em: *fighting equipment, capital spares, high value munitions, and infrastructure (land, buildings, Information Technology, plant, etc.)*.

Para assegurar o “*best value for money*”, o “UK MoD” utiliza o investimento directo e indirecto, através do regime de parcerias público-privadas, num largo espectro que inclui tecnologias de informação, construções de infraestruturas (“*non-equipment works*”) e serviços.

O quadro vii do Anexo D detalha os dez principais projectos, em termos de valor, incluindo as estimativas de gastos anuais.

Apesar de a Defesa ser o sector nuclear da soberania onde a aplicação de PPP sofreu maiores resistências iniciais, o seu volume financeiro cresceu rapidamente, desde 1992, para um total aproximado de 800 projectos, com um montante estimado de £50 biliões e um custo total de investimento e de gestão de infraestruturas de £200 biliões.

Para apoiar o lançamento e acompanhar a execução dos projectos financiados através do sector privado, foi criada em 1 de Novembro de 2004, a “*MoD Private Finance Unit (PFU)*”. O âmbito inicial da sua actividade excluiu todos os projectos de valor inferior a £20M.

Os seus objectivos primários são o de desenvolver as políticas e as directivas sobre as parcerias público-privadas, prestar assistência técnica na sua implementação e avaliar o desempenho dos parceiros privados.

Inicialmente, foram identificadas seis áreas principais, susceptíveis de acolherem o investimento privado: instrução e treino, construção e gestão de infraestruturas e terrenos, apoio logístico, gestão de recursos humanos, administração de recursos financeiros e tecnologias de informação (UE, 2006. *PPP National Experiences in the EU*).

Especificamente, o “UK MoD”, até finais de 2005, tinha assinado um total de 53 projectos de parceria, assegurando um investimento oriundo do sector privado num valor aproximado de £4.3Biliões. Outros 12 projectos, com um valor aproximado de £4Biliões encontravam-se em fase final de aprovação. Estes montantes representam uma significativa proporção do “*procurement*” do MoD (UK MoD, 2007).

Em termos médios, a implementação destas parcerias permitiu atingir uma poupança de entre 5% e 40%, relativamente à aquisição directa tradicional (UE, 2006. *PPP National Experiences in the EU*).





Como exemplos ilustrativos de PPP no sector da Defesa no Reino Unido, destacam-se o projecto de £2,264 biliões, a 35 anos, para a “*Colchester Garrison*”, disponibilizando condições de trabalho, de alojamento, de treino e recreio (“*full service*”) para 2500 militares e 750 civis. A requalificação das “*Aldershot and Salisbury Plain Garrisons*”, durante oito anos. Outro pequeno projecto, mas de importância estratégica, é o da “*Defence Communications Services Agency*”.

Ainda o “*UK Military Flying Training Systems*” PPP (*UK MFTS*), em que parceiros privados em parceria com o MoD, detêm responsabilidades na harmonização de todos os aspectos do treino durante a vigência do contrato. Todos os sistemas e equipamentos, incluindo as aeronaves, são fornecidos por um segundo adjudicatário, “*The Training System Enablers*”.

Acrescem ainda parcerias para a construção e gestão de alojamentos e instalações de treino para a “*Army Foundation College*”, “*Joint Services Command and Staff College*”, “*Royal School of Military Engineering*” e serviços de saneamento básico.

Relativamente à actividade já desenvolvida, foi conduzida uma auditoria a 29 parcerias (Anexo E) que revelou as seguintes conclusões:

- todos os projectos cumpriram o orçamento inicial;
- todos, excepto, três, foram finalizados até dois meses depois da data prevista;
- os objectivos das parcerias foram e continuavam a ser satisfatoriamente atingidos, sendo que a performance de ¾ deles foi considerada boa ou muito boa;
- o clausulado contratual das parcerias acolhia satisfatoriamente as alterações conjunturais registadas na economia nacional durante a execução dos projectos;
- 90% dos projectos revelaram uma boa ou muito boa relação profissional entre a entidade pública e a privada;
- não obstante as naturais dificuldades encontradas para o “arranque” das parcerias público-privadas no sector da Defesa, esta auditoria revelou o sucesso dos projectos, justificando a continuação da sua aplicação futura.

Contudo, o regime de PPP não é facilmente aplicável noutras actividades da Defesa. A transferência de risco para o sector privado pode não ser atractiva para esta em termos de custo-benefício, especialmente se forem tidas em conta os requisitos operacionais do “*UK MoD*” para a prontidão de bens ou equipamentos, quer em tempo de paz quer nos de crise ou guerra. Este aspecto é particularmente sensível no que respeita a



sistemas de armas, normalmente “colocados” na linha da frente, para cujo “*procurement*”, o “*UK MoD*” considera as PPP como não susceptíveis de aplicação.

As excepções a este conceito registam-se na aquisição de aviões de reabastecimento aéreo, para a qual foi seleccionado o “*Air Tanker*” (um consórcio liderado pela “*EADS*”). É um contrato a 27 anos, para reabastecimento aéreo, quando requerido pela “*RAF*”.

Também os sectores do “*Strategic Sea Lift*”, do “*Field Electrical Power Supplies*”, do “*Heavy Equipment Transporters*” são considerados susceptíveis de acolher PPP.

Em termos de desenvolvimentos futuros, o “*UK MoD*” procura estabilizar dois modelos de PPP (*DLA Piper*, 2007). O modelo “*Strategic Partnership*” que se caracteriza por uma relação a longo prazo entre parceiros públicos e privados, em que estes últimos beneficiam das capacidades técnicas daqueles e o sector público, por sua vez, absorve as vantagens de economias de escala. Exemplos deste modelo podem ser encontrados no sector do Ensino.

O segundo modelo é o “*Project Delivery Organisation*”, desenhado a incentivar o sector privado a cumprir contratualmente em tempo e custos, cabendo-lhe a assunção dos riscos principais de integração. O “*UK MFTS*” está estruturado sob esta modalidade.

A selecção de grandes projectos, sob qualquer destes dois modelos são o caminho definido pelo *MoD* para a implementação segura de parcerias na Defesa.

Segundo números divulgados pelo fórum “Compromisso Portugal” (LEITE, António Nogueira; PACHECO, Fernando, 2006), no Reino Unido, no sector da Defesa, as medidas tomadas na modernização dos processos logísticos e de aprovisionamento e na racionalização do “*backoffice*” suportada em TI, conduziram à libertação de 15000 funcionários e a uma poupança aproximada de £1,3 biliões<sup>2</sup>.

Por se julgar constituir uma excelente referência para a eventual constituição de uma PPP, no sector da Defesa, em Portugal, o Anexo F testemunha o contrato tipo e respectivo guia explicativo do regime destas parcerias no “*UK MoD*”.

---

<sup>2</sup> Mais informação detalhada pode ser encontrada nas seguintes publicações: *Defence Departmental Investment Strategy (March 2005)*, *UK Defence Statistics 2006 September 2006 (Table 1.15)*; *Major Projects Report (HC231, November 2006)*; *Ministry of Defence Annual Report and Accounts*.



#### **d. As Parcerias Público-Privadas e a Defesa na Alemanha**

Com base num acordo genérico entre as Forças Armadas e os fornecedores de equipamentos de defesa, foi criada a agência pública *GEBB*.

A *GEBB* desenvolveu os projectos referentes a guarnições militares, através dos quais ao sector privado são concessionadas actividades não directamente relacionadas com operações militares. A esta agência estão também cometidas tarefas de consultadoria ao ministério, no que respeita à gestão de terrenos e infraestruturas, ou seja, a reconversão ou requalificação de unidades militares. Os serviços a serem contratados ao sector privado, por períodos de vinte anos, incluem o projecto, a construção, o financiamento e a operação diária de unidades.

Decorrem os projectos da “*Furst-Wrede-Kaserne*”, área de 67, 5 ha, dos quais 42 serão reconvertidos para utilização não-militar, com um investimento superior a 39 M€ a 20 anos; da “*Kurmainsz\_Kaserne Mainz*”, com um investimento de 19,8 M€ e da “*Emmerich-Cambrai\_Kaserne Hannover*”, com um volume de investimento de 58,7 M€ (DLA Piper, 2007).

Em 2004/2005 foram iniciados os projectos relativos a alojamentos que, na sua grande maioria, estão dependentes das autarquias e dos governos regionais, cada um desenvolvendo modelos de parcerias distintos.

Dos vinte estados (“*Lander*”) existentes, os mais activos são, “*North Rhine-Westphalia*”, “*Hessen*”, “*Schleswig-Holstein*”, “*Baden-Württemberg e Saxony*”.

Pelo montante do investimento previsto e pela analogia que se verifica com a situação portuguesa, de seguida se dá conta do detalhe do projecto “*HERKULES*”, que visa a integração de toda a rede de comunicações e informacional do “*Bundeswehr*”, incluindo a modernização de telefones e computadores.

##### **(1) O Projecto “HERKULES”**

Em Dezembro de 1999, o governo alemão assinou uma “*Letter of Intent*” (*LoI*) com a indústria, com o principal objectivo de desonerar o Ministério da Defesa de tarefas não incluídas nas chamadas “*military core capabilities*”, susceptíveis de serem desempenhadas mais eficazmente em forma de parcerias (cfr. Anexo G).

Subjacente a esta “*LoI*” entendia-se a tarefa de modernização da gestão do “*Bundeswehr*”, num esforço conjunto com o próprio pessoal militar.

Assim, foram definidos três projectos-piloto a serem cumpridos pelo sector privado:



- O projecto PP 9.3, “*Operation of administrative computing centres of the Bundeswehr*”, relacionado com o apoio administrativo e planeamento e controlo logístico através de processos de TI.

Os objectivos deste projecto são (i) fornecer a operação de “*computing centres operation*” e sua manutenção, de modo a disponibilizar, eficazmente, um apoio TI, às tarefas administrativas e logísticas do “*Bundeswehr*”, (ii) transferir, num determinado período e, posteriormente, operar todos os sistemas de informação existentes, para um único sistema integrado em ambiente *SAP* e (iii) garantir de modo económico e eficiente a manutenção dos sistemas existentes até à sua desactivação.

- Os outros dois projectos pilotos, 9.4.1 e 9.4.3, incluem a renovação da maioria do “*hardware*” do sistema de comunicações e de informações de todo o sector da Defesa, incluindo o sistema de comunicações inter-ramos.

Apurou-se, no entanto, que a questão fundamental das actividades destes três projectos é que não poderiam ser dissociadas umas das outras. “*wide area networks* e *local area networks*” são interdependentes e constituem-se como requisitos para o uso de centrais computacionais. Por isso, foi decidido criar uma única empresa (“*IT Company*”) para a concretização daqueles projectos, aos quais foi adicionado o “*Central Services*” que se refere a todos os serviços que suportam as infraestruturas de comunicações dos “*wide area network*”, “*facility networks*” e plataformas de TI com tecnologia “*internet*”, i.e. o “*Internet Protocol IP*”. Entre outros, os “*Central Services*” incluem o correio, portais, edição, segurança, directórios, “*addressing*”, *video*, “*internet*”, “*web*”, “*search*”, “*knowledge-based services*” e integração de aplicações.

O planeamento inicial previu o desenvolvimento e operação de uma intranet comum, um “*military message handling system (MMHS)*”, “*a public key infrastructure, and a mail system*”.

O conjunto destes quatro projectos foi denominado “*IT PROJECT HERKULES*” (cfr. Anexo G) .

A opção pelo regime de PPP na criação da “*IT Company*”, detida pelas FFAA alemãs (49,9%) e por um parceiro privado (consórcio “*Siemens Business Services*” e “*IBM Germany*”), para ancorar uma transição rápida para uma moderna infra-estrutura TI, foi baseada nos seguintes pressupostos:

- necessidade de grandes investimentos financeiros nos primeiros anos;



- aproveitamento pelas FFAA de metodologias modernas usadas no sector privado, sem perda de know-how ou influência;
- como accionista, o “*Bundeswehr*” manteria a influência na “*IT Company*”;
- transferência do “staff” do “*Bundeswehr*” para a “*IT Company*”;
- período de dez anos para o treino e formação no novo ambiente de trabalho;
- libertação de efectivos militares de tarefas administrativas.

O modelo financeiro é um elemento chave no desenvolvimento do projecto “*HERKULES*”. O contrato assinado em finais de 2006, com a consequente criação da “*IT Company*” prevê:

- durante um período de dez anos, o “*Bundeswehr*” paga um valor constante à “*IT Company*” (cerca de 700 M€). O montante global do contrato ascende a cerca de 7,1 B€;
- a “*IT Company*”, através do parceiro privado, promove o investimento inicial necessário;
- o retorno deste investimento só será assegurado nos últimos anos de vigência do contrato.

Face aos montantes envolvidos e às disponibilidades orçamentais do “*Bundeswehr*”, não teria sido possível fornecer às FFAA alemãs uma infra-estrutura moderna em termos de TI. O projecto “*HERKULES*”, em forma de PPP, foi a resposta adequada a estes condicionalismos.

Para sucesso desta parceria, a “*IT Company*” é obrigada a prestar um serviço de qualidade e sustentado que, a médio prazo, possa rentabilizar o investimento inicial.

Emblemático é também o tipo de “*procurement*” seleccionado para a obtenção de um satélite de comunicações que irá entrar ao serviço das Forças Armadas Alemãs.

## **(2) O Projecto “*Satcom Bw*”**

As Forças Armadas Alemãs passaram anos avaliando os méritos de “*procurement*” do sistema “*Skynet*” (Reino Unido), através do qual o orçamento militar suporta uma determinada renda anual, competindo ao “*contractor*” a aquisição do “*hardware*” e o sistema “*Syracuse 3*” (França) adquirido e gerido directamente pelo governo.

No final, a Alemanha decidiu construir o seu próprio sistema de telecomunicações militares por satélite, usando elementos de ambos os modelos.

O contrato “*Satcom Bw*” foi assinado em 5JUL06, através de uma “*joint-venture*” entre a empresa, criada para o efeito, “*Milsat Services GmbH*” de Bremen, e o



“*Bundeswehr's Federal Office for Information Management and Information Technology*”. O orçamento estimado ascende a 939 M€ para um período de dez anos, prorrogáveis por 7,5 anos.

A empresa “*Milsat Services*” é detida a 74,9 % pela “*EADS Space Services*”, subsidiária do conglomerado aeroespacial europeu “*EADS*” e 25,1 % pela “*ND Satcom of Friedrichshafen*”, uma empresa construtora de satélites pertencente a 100% ao operador de satélites “*SES Global*” do Luxemburgo.

Cerca de 40 % dos encargos contratuais dizem respeito à aquisição, lançamento e carteira de seguros dos dois satélites a serem lançados separadamente em finais de 2008 ou princípios de 2009 e a serem localizados nas coordenadas 37° W e 63 ° E.

O “*Bundeswehr*” tomará posse dos satélites assim que se encontrarem em órbita. O modelo de financiamento seleccionado, após aturados estudos comparativos, indica um pagamento inicial substancial, por parte do governo, o que dispensou o financiamento bancário à “*EADS Space Services*”.

O “*Bundeswehr*” prevê a utilização da capacidade total dos satélites, ao contrário do “*Skynet*” que prevê no seu plano de negócios a venda de parte da sua capacidade, o que já se verificou com a *NATO*, a Holanda, a França e Portugal.

Os terminais terrestres serão fornecidos pela “*ND Satcom*” em regime de venda directa e “*leasing*”. Esta empresa ficará ainda responsável pelo treino e formação do pessoal militar que operará o sistema. O contrato prevê a entrega de 700-800 terminais (“*two-way broadband*”) e 70 terminais tácticos.

#### **e. As Parcerias Público-Privadas e a Defesa em Portugal**

Considerando a caracterização e objectivos anteriormente explanados das PPP, os exemplos já registados no Reino Unido e na Alemanha e levando em linha de conta as missões específicas das Forças Armadas, constantes de documento classificado, não reproduzido no presente trabalho, surge, conceptualmente, como exequível, a aplicação de parcerias público-privadas em determinados sectores da Defesa Nacional, nomeadamente nas actividades de apoio logístico, não directamente envolvidas em operações militares, propriamente ditas.

O modelo de parcerias público-privadas conforme definida nos termos do Decreto-lei n.º 86/2003 não possui ainda qualquer registo no sector da Defesa, em Portugal, embora existam já experiências noutras metodologias do espectro de que se deu conta em capítulo anterior.



No entanto, face aos exemplos do Reino Unido e da Alemanha e à analogia que se verifica com a realidade nacional, natural se torna deduzir que a viabilidade de aplicação de PPP na Defesa, é susceptível de ser reproduzida em Portugal, no âmbito das actividades logísticas, que se constituem como réplicas registadas em ambiente civil e que, por isso, não acarretam constrangimentos especialmente significativos.

Concretamente, é sobre o tipo de material, equipamentos e apoio logístico associado, não incluídos na lista do artigo 296.º do Tratado da CE, não envolvidos, directamente, a interesses de segurança essenciais, e de duplo uso, que os critérios de aplicação de PPP encontram acolhimento preferencial.

A conceptualização definida para a aplicação de parcerias público-privadas nas actividades de apoio logístico, obriga à determinação objectiva de quais as actividades a serem susceptíveis de acolherem a aplicação desta forma de cooperação entre o sector público e o sector privado. A este respeito, o “NATO Handbook” (<http://www.nato.int/>) define como logística: *science of planning and carrying out the movement and maintenance of forces*, que inclui as seguintes categorias:

- *design and development, acquisition, storage, transport, distribution, maintenance, evacuation and disposal of materiel;*
- *transport of personnel;*
- *acquisition, construction, maintenance, operation and disposition of facilities;*
- *acquisition or provision of services;*
- *medical and health service support*

Por sua vez, as funções logísticas são assim definidas:

➤ *Supply Function of Logistics*

Engloba todo o material utilizado em equipamentos de apoio e de sustentação de forças militares. A gestão de stocks é parte integrante desta função.

➤ *Maintenance and Repair Function of Logistics*

Por manutenção entende-se o conjunto de acções destinadas a manter ou restaurar as especificações de determinado equipamento, no mais curto espaço de tempo. A reparação inclui todas as tarefas necessárias a manter o material operativo.

➤ *Service Function of Logistics*

O fornecimento de “mão-de-obra” para o apoio logístico inclui uma larga gama de serviços normalmente chamados de campanha, como o reabastecimento, o correio, as lavandarias, as messes, a remoção de lixos, os serviços de higiene e os funerais.





➤ *Explosive Ordnance Disposal (EOD) Function of Logistics*

EOD envolve a investigação, detecção, localização, isolamento, identificação, reporte e eliminação de munições não explodidas.

➤ *Movement and Transportation Function of Logistics*

É a função que existe para movimentar, atempadamente, forças entre e dentro dos TOs, de modo a ser cumprido todo o espectro de missões cometidas à NATO.

➤ *Engineering Function of Logistics*

Embora não seja uma função exclusivamente logística é fundamental para o sucesso das operações, na abertura de linhas de comunicação e construção de infraestruturas (“housing”).

➤ *Medical Function of Logistics*

Esta função tem como fim o fornecimento de um eficiente sistema de apoio médico, incluindo evacuações.

➤ *Contracting Function of Logistics*

Os aspectos da contratação têm-se vindo a revelar, cada vez mais, como essenciais na condução das operações, particularmente nas “out-of-area operations”. É uma importante ferramenta para a utilização dos recursos do TO.

➤ *Budget and Finance Function of Logistics*

As áreas do orçamento e finanças têm impacto em todos os aspectos do apoio logístico.

Em Portugal, o quadro genérico do potencial envolvimento do sector privado na Defesa, é definido através da Lei de Programação Militar (LPM), Lei 4/2006 de 29 de Agosto que *tem por objecto a programação do investimento público das Forças Armadas relativo a forças, equipamento, armamento, investigação e desenvolvimento e infra-estruturas com impacte directo na modernização e na operacionalização do Sistema de Forças Nacional, concretizado através das capacidades constantes do mapa*. Dela constam as medidas, projectos, sub-projectos e acções que constituem a programação de obtenção dos equipamentos e serviços necessários ao preenchimento das capacidades aprovadas pela Assembleia da República. Outrossim, os orçamentos de funcionamento dos Ramos fazem incluir os montantes referentes aos encargos correntes para as actividades de apoio à missão atrás tipificadas.

A transposição para a realidade nacional do enquadramento adoptado para a aplicação de PPP no sector da Defesa, numa perspectiva conjunta, permite eleger





diversíssimas actividades logísticas como oportunidades de aplicação destas parcerias sob um dos formatos identificados anteriormente, sem prejuízo da necessária definição de clausulado contratual específico de cada situação e no princípio de a sua concretização se efectivar fora de qualquer TO.

Nestes termos, face à limitação da dimensão física deste trabalho, a investigação foi dirigida às seguintes actividades logísticas: gestão do parque habitacional do “IASFA” (Anexo H), gestão do parque habitacional dos Ramos (Apêndice 2), gestão do parque de viaturas administrativas dos Ramos das FFAA (Apêndice 3), alienação de infra-estruturas militares pelo MDN (Anexo I), gestão da alimentação e alojamento nas Unidades e Órgãos e actividade de Busca e Salvamento e Evacuações Sanitárias (Anexo J).

Esta amostragem selectiva baseou-se, unicamente, em actividades susceptíveis de gerarem receitas próprias que poderão concorrer objectivamente para a desoneração do OE.

A análise aprofundada das implicações da adopção do regime de PPP nas actividades referidas e nos moldes preconizados, nos quadros orgânicos de pessoal militar e civil dos Ramos, não foi efectuada neste trabalho de investigação por se considerar fora do seu âmbito.

No que respeita ao parque habitacional do “IASFA” e dos Ramos, torna-se evidente que se apresenta como um excelente exemplo da possível participação do sector privado na sua gestão. Com efeito, a quantidade física de habitações e a sua localização, sem dúvida que se constituem como uma oferta de mercado susceptível de atrair empresas que possuem as capacidades necessárias a uma boa gestão do imobiliário. O mercado nacional, pelo menos, possui a competitividade suficiente para a realização de um “bom negócio” pelo MDN. Em tese, numa perspectiva de longo prazo, “trocar-se-iam” as rendas colectadas aos utentes, pela gestão (incluindo a manutenção) dos prédios, sendo que no final do contrato, a titularidade do imobiliário passaria, ou não, para os utentes ou para a empresa adjudicatária. Como consequência imediata, resultaria não só a diminuição das exigências orçamentais públicas, como o emagrecimento dos quadros de pessoal afectos à actividades relacionadas. Naturalmente, a própria contribuição mensal dos militares para o “IASFA” seria objecto de redução.

Relativamente ao parque de viaturas administrativas, seria considerada a sua alienação parcial ou total sob calendário e modelo a definir. As receitas apuradas serviriam para pagamento do serviço de “renting” à empresa privada seleccionada para o efeito,



durante determinado período de tempo, após concurso público. Explicitando melhor, as necessidades de transporte dos Ramos, em viaturas administrativas, passariam a ser satisfeitas num regime de “*on call*”, pormenorizadamente contratualizado com essa empresa, a longo prazo, resultando daqui também o “emagrecimento” das exigências orçamentais do MDN, quer de pessoal técnico, quer de aquisição e manutenção de viaturas. Acresce que não parece haver dúvidas sobre a existência, no sector privado, de empresas capazes de assegurar estes serviços.

No referente à alienação de infra-estruturas militares pelo MDN prevista na LPIM, a publicar brevemente, cabe aqui o parêntesis para se considerar estar perante uma oportunidade única de criação de condições de sustentação dos futuros orçamentos da Defesa, no entanto não aproveitada. Com efeito, parecem não ter sido equacionadas eventuais contrapartidas directas da alienação do património, ou seja, a contratualização de actividades logísticas comuns aos Ramos, por troca directa com as receitas a apurar. A lógica conceptual seria a de que, num contrato de longo prazo, fosse consagrado que o pagamento desses serviços fosse assegurado com as receitas da alienação patrimonial estendidas durante o prazo de vigência contratual. Por maioria de razão, considera-se que este conceito pode, eventualmente, vir a ser aplicado na prevista alienação do Campo de Tiro de Alcochete (Decreto-Lei n.º 32/99, de 5 de Fevereiro).

Já no que respeita ao fornecimento de alimentação e alojamento aos militares e civis colocados em Unidades e Órgãos parece ser exequível que estes serviços possam ser assegurados, no todo ou em parte, por empresas privadas seleccionadas, sob clausulados contratuais específicos, abrangendo os aspectos da qualidade e higiene alimentar, da disponibilidade horária e da monitorização de custos. Objectivamente e, pelo menos para o pessoal dos quadros permanentes, o Estado asseguraria o abono de alimentação e alojamento em numerário, enquanto as empresas privadas seriam receptoras directas dos pagamentos das refeições fornecidas e do alojamento. As implicações decorrentes do estabelecimento das parcerias teriam impacto assinalável em termos dos recursos próprios, actualmente disponíveis, forçando a sua racionalização.

Finalmente, não é de excluir que o estabelecimento de parcerias para as actividades de busca e salvamento marítimo e evacuações sanitárias poderão vir a ser concretizadas pelo sector privado. O Anexo J dá conta da actividade aérea realizada em 2006 e 2007.

Com efeito, Portugal, através do Decreto do Governo n.º 32/85, de 16 de Agosto, aderiu à Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo, de 1979, que visa



dar resposta às necessidades do tráfego marítimo no que diz respeito ao salvamento de pessoas em perigo no mar. Nos termos desta convenção compete aos Estados ribeirinhos a vigilância da costa para os serviços de busca e salvamento através do estabelecimento de meios adequados e eficazes. O Decreto-lei n.º 15/94 criou o Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo dirigido pelo Ministro da Defesa Nacional apoiado por uma comissão consultiva que entre outras competências deve: (i) acompanhar a evolução e avaliar a importância das inovações surgidas, bem como o impacto delas resultante nas operações de busca e salvamento marítimo, devendo pronunciar-se sobre novos meios, equipamentos e material em geral, (ii) aconselhar, com base na experiência recolhida pelos serviços nacionais e estrangeiros congéneres, sobre a melhor utilização dos meios, equipamentos e materiais de busca e salvamento marítimo, bem como sobre a necessidade de novas aquisições, (iii) propor os procedimentos que considere mais apropriados relativamente à utilização de navios e aeronaves em operações de busca e salvamento, (iv) propor normas e procedimentos relativos à troca de informação, à coordenação e à colaboração entre os serviços de busca e salvamento marítimos e aéreos e (v) promover e apreciar os projectos de acordos a estabelecer entre os serviços de busca e salvamento nacionais e os de outros Estados.

No que respeita às evacuações sanitárias, elas são executadas no Continente e Ilhas, também com a participação do INEM.

Julga-se pois, que a legislação vigente permite ao Ministro da Defesa Nacional ponderar a viabilidade do estabelecimento do regime de parcerias público-privadas para as actividades de busca e salvamento e de evacuações sanitárias, na assunção de os pagamentos efectuados “à posteriori” serem encaminhados, directamente, para as empresas prestadoras destes serviços. Uma vez mais seria promovida a racionalização dos recursos humanos, materiais e financeiros afectos ao MDN.

#### **f. Síntese Conclusiva**

Neste capítulo, inicialmente, foi dada ênfase à caracterização do mercado europeu de defesa e ao quadro normativo que o regula. Foi expresso o papel predominante dos Estados que, dada a especificidade de muitos produtos de defesa, se constituem como fornecedores, clientes e reguladores do mercado. Por força das políticas nacionais relativas à protecção de interesses essenciais de segurança, o mercado tem um carácter fragmentado. Apesar de o regime de PPP não se apresentar como marcadamente caracterizador dos mercados de defesa, a investigação desenvolvida permitiu visitar as experiências registadas



no Reino Unido e na Alemanha, países liderantes na sua aplicação prática. Foram identificadas as actividades envolvidas, realçados alguns projectos de sucesso e destacado o contrato tipo em vigor no Reino Unido, peça documental que se julga fundamental na compreensão global do regime.

Face à analogia que se verifica com a realidade nacional foi tipificado o eventual âmbito de aplicação em Portugal e elencadas oportunidades de cooperação do sector privado em actividades de apoio logístico ao cumprimento da missão das Forças Armadas. Nestes termos, consideram-se validadas a Hipótese 2 e Hipótese 3 postuladas de início.

O confronto entre o cenário conceptual e legislativo prevalente, as experiências de PPP já registadas no sector da Defesa na Alemanha e Reino Unido e os exemplos sugeridos de eventual aplicação em Portugal, conduziram a uma reflexão sobre virtualidades (prós) e constrangimentos (contras) na aplicação deste regime de parcerias de que, sucintamente, se dá conta no capítulo seguinte.

#### **4. Virtualidades e Constrangimentos das Parcerias Público-Privadas**

A Defesa Nacional é o sector, por excelência, em que a soberania das nações não deverá sofrer quaisquer tipos de restrições, a não ser aquelas derivadas das lacunas próprias de cada país, sejam elas de carácter organizacional ou orçamental ou decorram das limitações operacionais impostas pelos equipamentos postos à sua disposição.

Deste modo, o papel estratégico do estabelecimento de políticas, a definição de objectivos globais, o planeamento e a programação dos projectos é sempre assegurado pelo Estado e intransferível para parceiros privados.

Considerando que as PPP incentivam a modernização e a inovação na actividade do sector privado, ao mesmo tempo que o Estado recolhe os benefícios da competitividade e do desenvolvimento dos mercados específicos, aumentando a eficiência do serviço público e optimizando a utilização do “dinheiro dos contribuintes” e tendo presente que as parcerias pressupõem uma orientação clara para os objectivos e resultados, as questões de Segurança e Defesa são acauteladas nos seguintes parâmetros:

- Autonomia de Estado na definição ou redefinição das estratégias e objectivos;
- Identificação rigorosa dos requisitos operacionais e de segurança a respeitar;
- Implementação de um sistema de avaliação e controlo do desempenho, baseado em critérios objectivos e indicadores mensuráveis;
- Associação da remuneração do parceiro privado aos níveis de desempenho;
- Atribuição clara e substantiva de responsabilidades ao parceiro privado.



Da análise efectuada às experiências que se registam no Reino Unido e na Alemanha e da sua semelhança com a realidade nacional, resulta que as actividades de apoio logístico já identificadas, se constituem como a área preferencial de eventual aplicação das parcerias. A identificação de requisitos para cada uma destas actividades, da partilha do risco e do interesse público subjacente permite, assim, a adopção caso a caso, de tipos contratuais distintos que possam satisfazer os objectivos previamente definidos. Idealmente, o objecto contratualmente inscrito, deverá ser financeiramente auto sustentado através da exploração e gestão da actividade.

Por razões de natureza institucional e operacional, relacionadas com a protecção dos interesses superiores de segurança do Estado, considera-se que ficam liminarmente excluídas das PPP e portanto não susceptíveis de qualquer acção por parte de parceiros privados, as operações militares em qualquer TO, ou seja a actividade da chamada “linha da frente”, como aliás é reconhecido pelos países objectos da investigação efectuada.

Sucintamente e de acordo com a investigação desenvolvida e posterior reflexão, poderão ser identificadas as seguintes virtualidades (prós) e constrangimentos (contras) na aplicação do regime de PPP, em termos do apoio logístico ao cumprimento da missão.

#### **a. Virtualidades (Prós)**

- ☒ Indução de reformas na cultura organizacional;
- ☒ Contrapartidas directas, para a Defesa Nacional, contratualizadas no longo prazo, de alienações de terrenos e imobiliário militar;
- ☒ Avaliação *à priori* face à “aquisição” tradicional através da mensurabilidade dos ganhos eficiência do serviço público;
- ☒ Competitividade do mercado específico, optimizando a concorrência no sector privado;
- ☒ Efeito de economia de escala;
- ☒ Responsabilização contratual específica relativa aos riscos e sua transferência para o privado;
- ☒ Incorporação de valor acrescentado nacional de forma significativa;
- ☒ Transferência para o sector privado dos custos de concepção, construção, manutenção e reparação, durante o ciclo de vida dos equipamentos, serviços e infra-estruturas;
- ☒ Maior focalização organizacional no *core business*, as operações no caso militar;



- ✘ Desoneração do Orçamento de Estado;
- ✘ Aumento da sustentabilidade organizacional, por via da diminuição de encargos orçamentais;
- ✘ Libertação de efectivos para outras funções;
- ✘ Melhorias na qualidade dos serviços prestados em termos de qualidade, eficiência e eficácia.

#### **b. Constrangimentos (Contras)**

- ✘ Interesses de segurança nacional;
- ✘ Resistências institucionais e ditames políticos;
- ✘ Ausência de legislação específica para o sector da Defesa;
- ✘ Complexidade jurídica contratual;
- ✘ Carência de competências técnicas sobre PPP por parte do Estado;
- ✘ Dependência de consultores externos;
- ✘ Criação de sociedades veículo;
- ✘ Perca de competências no sector público (- empowerment);
- ✘ Diminuição de receitas orçamentais próprias;
- ✘ Eventual pouca competitividade do mercado específico;
- ✘ *Ownership* das empresas e segurança do abastecimento (*security of supply*);
- ✘ Necessidade de cumprimento das regras do EUROSTAT;
- ✘ Eventual obrigação de carteiras seguradoras.

#### **c. Síntese Conclusiva**

Esta apresentação sistematizada e não descritiva, por força da limitação física do presente trabalho, julga-se auto-explanatória dos prós e contras do estabelecimento de parcerias público-privadas nas actividades logísticas da Defesa Nacional o que conduz, naturalmente, à validação da Hipótese 4 deste trabalho.

Face ao percurso da investigação já percorrido e reflexão decorrente, é possível determinar um conjunto de princípios estruturantes no estabelecimento de parcerias público-privadas nas actividades logísticas da Defesa Nacional, que se apresentam no capítulo seguinte.

### **5. Princípios Estruturantes das Parcerias Público-Privadas**

As PPP implicam o desenvolvimento de projectos estruturantes e criação de encargos de médio ou longo prazo para o sector público, que podem perdurar por várias gerações. Justifica-se assim a necessidade de um regime jurídico especialmente orientado



para assegurar o rigor e a exacta ponderação dos custos e benefícios das opções tomadas, bem como a respectiva articulação com as normas de enquadramento orçamental.

Neste enquadramento, tem-se como certo que a construção de uma parceria na Defesa Nacional deverá obrigar à satisfação das seguintes premissas:

1.º Preparação dos projectos. Definição prévia dos objectivos a atingir numa óptica de resultados e procura de soluções inovadoras, pelo parceiro privado, geradoras de ganhos de eficiência, e quantificação de custos.

2.º Assegurar a partilha adequada dos riscos no estabelecimento das cláusulas contratuais. O Estado, através do MDN deverá proceder a uma análise criteriosa e limitar o âmbito dos processos de “Reposição do Equilíbrio Financeiro”.

3.º Racionalidade, eficiência, eficácia e sustentação financeira do projecto. É necessária a identificação e quantificação de: i) todos os custos envolvidos e dos benefícios esperados; ii) análise da prioridade do projecto, face a outras necessidades organizacionais; iii) compatibilização do projecto com outros complementares, existentes ou em preparação; iv) verificação da viabilidade orçamental do projecto, numa perspectiva de longo prazo e v) identificação das entidades responsáveis dos pontos de vista financeiro e da gestão do contrato.

4.º Elaboração obrigatória de um comparador do sector público. A construção do comparador do sector público constitui uma obrigação de validar a consistência do projecto, permitindo identificar requisitos dispensáveis e outros necessários mas não previstos. O comparador deve ser utilizado como um tecto máximo dos compromissos a assumir pelo Estado, sendo o elemento essencial para fazer a avaliação das condições financeiras das propostas (como de resto se encontra previsto na legislação nacional em vigor).

5.º Inscrição orçamental prévia dos encargos com cada PPP. Compatibilização entre a assunção de encargos e a garantia de disponibilidade de recursos compatíveis, obrigando a maior rigor e exigência por parte de quem propõe o lançamento de novas PPP. Adicionalmente, reduz os riscos de lançamento precipitado de concursos fundados apenas na oportunidade política e sem uma preparação adequada da documentação prévia necessária.

Concluída que está, agora, a investigação efectuada, é possível emitir as conclusões que permitirão determinar a resposta à questão central, ou seja, cumprir o objectivo deste trabalho.



## 6. Conclusões e Recomendação

A revisitação do desenvolvimento da investigação efectuada, da análise da informação recolhida e decorrente reflexão, permite concluir pela validação das questões derivadas e hipóteses, postuladas de início, e pela identificação da resposta à questão central.

Assim, a análise desenvolvida sobre o enquadramento conceptual, legislativo e orçamental permitiu averiguar que apesar de não existirem normas legais específicas na União Europeia, as PPP foram já objecto de um “Livro Verde” sobre o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões. Este estudo permitiu concluir que a justificação para a criação do regime deste tipo de parcerias reside, fundamentalmente, nas restrições orçamentais com que se confrontam os Estados, apelando, por isso, aos financiamentos privados no sector público, ao mesmo tempo que beneficiam da experiência e dos modos de funcionamento do sector privado. O desenvolvimento das PPP insere-se ainda na evolução geral do papel do Estado na esfera económica, passando do papel de operador directo para o de organizador, de regulador e de fiscalizador.

Porém, a solução das PPP não é milagrosa: para cada projecto há que avaliar se a parceria conduz realmente a um valor acrescentado do serviço ou das obras em questão, comparada com outras opções como a celebração de um contrato mais tradicional. Ambos os sectores deverão obter ganhos, mesmo que não igualitariamente.

Se bem que a cooperação entre o sector público e o sector privado seja susceptível de proporcionar vantagens económicas que permitem realizar um projecto com a melhor relação qualidade/preço, preservando simultaneamente os objectivos de interesse público, há que avaliar se a opção de parceria apresenta uma mais-valia real em relação a outras opções, contratualmente mais tradicionais (“*value for money*”).

Na contratação tradicional, o que releva é o preço de aquisição. No entanto, verifica-se que, muitas vezes, a um custo de aquisição mais baixo corresponde um custo de manutenção mais elevado. A tradicional menor proficiência do sector público, muitas vezes ditada por razões orçamentais, condiciona a optimização da utilização dos equipamentos e dos serviços.

O “Comparador do Sector Público” revela-se como a ferramenta fundamental que permite averiguar do mérito do sector privado em efectuar determinada actividade, face a métodos contratuais mais tradicionais. A mensurabilidade que permite é, objectivamente, o factor decisor, por excelência, para lá de outros politicamente conjunturais.





Por definição, as parcerias são contratos de execução duradoura, celebrados entre o Estado e os privados em que, (i) a entidade privada assegura, directamente, ao público, a prestação de serviços ou a disponibilização de infraestruturas, bens e equipamentos, independentemente se já existirem ou não, sendo remunerada pelos utentes ou pela Administração, ou (ii) o privado coloca à disposição do Estado esses mesmos bens, equipamentos, infraestruturas e serviços, que lhe permitem desempenhar a sua função mais eficientemente, sendo, por isso, remunerado.

A distribuição precisa dos riscos efectuar-se-á caso a caso, em função das capacidades respectivas das partes em causa para os avaliar, controlar e gerir, sendo que quanto mais risco for transferido para o parceiro privado, maior será o custo financeiro do projecto.

Aferido foi ainda que, em Portugal, o normativo legal em vigor permite a aplicação a vários sectores da administração pública, mesmo o lançamento de programas integrados de parcerias entre ministérios.

Em termos de experiências de PPP no sector da Defesa, na União Europeia, são referenciáveis como liderantes, os casos registados no Reino Unido e na Alemanha. Da análise efectuada foi possível concluir pelo sucesso dos resultados apurados, tanto no que respeita à melhoria da eficiência dos serviços públicos, como no que toca ao cumprimento dos prazos.

Objectivamente, foi verificado que as actividades de apoio logístico ao cumprimento da missão são, por excelência, a área de aplicação deste regime de parcerias, sendo que as actividades operacionais se encontram excluídas.

Relativamente a Portugal, é possível concluir que, na Defesa Nacional, existem áreas de actividade susceptíveis de acolherem a aplicação destas parcerias numa perspectiva conjunta e sob qualquer um dos formatos identificados. A gestão do parque habitacional do “IASFA” e dos Ramos, do parque de viaturas administrativas, do serviço de alimentação e alojamento, bem como das actividades de busca e salvamento e evacuações sanitárias são exemplos significativos que ilustram esta proposição.

A reflexão posterior permitiu deduzir as virtualidades e constrangimentos deste regime de parcerias. As virtualidades mais salientes e determinantes prendem-se, fundamentalmente, com a desoneração do OE, a racionalização dos meios, nomeadamente uma maior focalização no “*core business*” organizacional, decorrente da libertação de efectivos e melhorias na qualidade dos serviços prestados em termos de qualidade,



eficiência e a transferência do financiamento e do “risco do negócio” para o sector privado. Os constrangimentos surgem, fundamentalmente, com as restrições institucionais face aos interesses essenciais da segurança nacional, com a eventual perda de competências na organização militar e com a complexidade jurídico-contratual exigida.

A reflexão abrangente sobre a investigação efectuada permitiu, ainda, a sistematização dos princípios estruturantes para o lançamento de parcerias na Defesa Nacional de modo a assegurar o rigor e a ponderação dos custos e benefícios das opções tomadas, bem como das normas de enquadramento orçamental.

Assim, decorrente do conjunto da investigação efectuada e das sínteses parcelares emitidas, correspondendo à necessidade de racionalização dos recursos humanos, materiais e financeiros postos à disposição da Defesa Nacional, e dada a tradicional maior proficiência do sector privado *vs* sector público nas actividades referenciadas e tendo em consideração as virtualidades e constrangimentos identificados neste trabalho, considera-se que, *em Portugal, as PPP são susceptíveis de aplicação no âmbito da Defesa Nacional, de forma a contribuir para o cumprimento da Missão das Forças Armadas, em termos de apoio logístico*<sup>3</sup>.

Decorrente desta conclusão e face à inexistência, até hoje, na Defesa Nacional, em Portugal, de qualquer experiência de PPP, nos termos definidos pelo Decreto-lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, justifica-se que o Ministério da Defesa Nacional inicie a tomada das medidas necessárias conducentes à viabilização da aplicação deste regime parcerias nos Ramos das FFAA, pelo que é emitida a recomendação que se segue:

Proposta de despacho do Ministro da Defesa Nacional

No contexto da satisfação da linha estratégica de racionalizar e, eventualmente, externalizar, as Funções Produtivas e de Prestação de Serviços, definida no modelo de reestruturação do Estado (PRACE),

Na perspectiva de desenvolver e implementar conceitos inovadores de intervenção do sector privado em actividades da Defesa Nacional;

Na delimitação conceptual do âmbito de intervenção do sector privado na Defesa Nacional se efectivar, exclusivamente, fora de qualquer Teatro de Operações onde as Forças Armadas Portuguesas possam estar envolvidas;

No enquadramento conceptual de actividades logísticas comuns aos Ramos;

---

<sup>3</sup> Cfr. Apêndice 4 (mapa de validação)



Considerando o disposto no DL n.º 86/2003, de 26 de Abril e o contrato tipo de PPP em vigor no Reino Unido:

É criada uma comissão presidida pelo Secretário-Geral do MDN e constituída pelo Chefe da Divisão de Recursos do EMGFA, pelo Superintendente dos Serviços de Material da Armada, pelo Quartel-Mestre General do Exército, pelo Comandante Logístico da Força Aérea e por assessores jurídicos e financeiros a contratar e do MDN, EMGFA e Ramos que, até 31DEZ08, sujeite ao meu parecer a seguinte documentação:

- a) Proposta de decreto regulamentar sobre PPP na Defesa Nacional;
- b) Proposta de contrato tipo e guia explicativo do estabelecimento de PPP na Defesa Nacional;
- c) Indicação das actividades logísticas, comuns aos Ramos, susceptíveis de acolher o regime de PPP;
- d) Estimativa detalhada, por rubricas orçamentais, da desoneração anual estimada no OE.

Os encargos referentes à contratação de consultores jurídicos e financeiros serão satisfeitos por verbas atribuídas ao GAB/MDN, pelo que deverão ser sujeitos à minha autorização prévia.

Ass) Nuno Severiano Teixeira, Ministro da Defesa Nacional



## Bibliografia

- Afecção e mitigação de riscos. Análise de riscos num projecto de PPP/PFI, 2007. Apresentação em *power point*
- *ARMITAGE, Richard, Partner Simmons & Simmons, 2004. Legal Aspects of Partnering in Defence.* (Consulta em 15OUT07). Apresentação em *power point*
- CONDE, José Manuel Gil, 2008. Auto-Estradas da Beira Interior (Entrevista exploratória em 15FEV08).
- *Defence Acquisition Conference, 2004. The Hatton. London.* (Consulta em 12DEZ07). Apresentação em CD
- *DLA Piper, 2005. European PPP Report.* (Consulta em 20OUT07). Disponível na Internet em [http://www.dlapiper.com/files/Publication/ce717ff3-d3bf-4881-b194-2c08c3f72afa/Presentation/PublicationAttachment/12f34e83-2f4c-4bdd-b834-2e3161629629/European\\_PPP\\_Report.pdf](http://www.dlapiper.com/files/Publication/ce717ff3-d3bf-4881-b194-2c08c3f72afa/Presentation/PublicationAttachment/12f34e83-2f4c-4bdd-b834-2e3161629629/European_PPP_Report.pdf)
- *DLA Piper, 2007. European PPP Report.* (Consulta em 21OUT07). Disponível na Internet em <http://www.dlapiper.com/files/Publication/34d8ee56-757a-4238-81af-0102bc35cc79/Presentation/PublicationAttachment/60378925-ce10-4299-88e2-1155edfdb670/European-PPP-Report2007.pdf>
- IASFA, 2006. Relatório de Actividades (Consulta em 28FEV08). Disponível na Internet em [http://www.iasfa.pt/pdf/rel\\_a06.pdf](http://www.iasfa.pt/pdf/rel_a06.pdf)
- LEITE, António Nogueira; PACHECO, Fernando, 2006. Repensar e Redefinir as Funções do Estado. Fórum Compromisso Portugal. (Consulta em 19DEZ07). Apresentação em *power point*
- *MAKIN, Kath, 2004. Director Broadening Smart Acquisition and Head of PPP Unit PPP Options in MoD..* (Consulta em 5DEZ07). Apresentação em *power point*
- MATEUS, Augusto, 2008. Evolução da Economia Portuguesa. O séc. XX e as suas transformações. Conferência ao CPOG em 3 de Março de 2008. Instituto de Estudos Superiores Militares. Lisboa
- *NATO, 2007. NATO Handbook.* (Consulta em 17JAN08). Disponível na Internet em [www.nato.int](http://www.nato.int).
- *Partnerships UK, 2007. Improving Public Services through PPP.* (Consulta em 5NOV07). Disponível na Internet em <http://www.partnershipsuk.org.uk/BusinessSectors/commercialisation-sector.asp>



- *PPP Training Presentation, 2007. PPPUE/Capacity 2015. Principles and Constrains.* (Consulta em 6DEZ07). Apresentação em *power point*
- RAFAEL, José Filipe, 2005. Universidade Católica, Programa Avançado em PPP. (Entrevista exploratória em 20DEZ07).
- RODRIGUES, Rogério, Controlador Financeiro MDN, (Entrevista exploratória em 17OUT07).
- SANTOS, Paulino Brilhante, 2004. As Parcerias Público-Privadas em Portugal. (Consulta em 19DEZ07). Apresentação em *power point*.
- SANTOS, Rita F, 2006. Estrutura contratual de uma PPP. (Consulta em 28DEZ07). Apresentação em *power point*
- Sérvulo Correia & Associados, 2007. Contrato PPP SCUT Norte Litoral e Grande Lisboa. (Entrevista exploratória em 19NOV07).
- Sérvulo Correia & Associados, 2007. Contrato PPP Hospital. (Entrevista exploratória em 19NOV07).
- Tratado de Amesterdão, 2007. (Consulta em 15OUT07). Disponível na Internet em [http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm)
- Tribunal de Contas, 2006. IV Assembleia-geral da Organização das ISC da CPLP. (Consulta em 30DEZ07). Disponível na Internet em [http://www.ta.gov.mz/IMG/doc/Tema\\_II\\_portugal.doc](http://www.ta.gov.mz/IMG/doc/Tema_II_portugal.doc)
- UE, 2004. Directiva 2004/18/CE4. (Consulta em 27OUT07). Apresentação em CD
- UE, 2004. Livro Verde. Contratos Públicos no sector da Defesa. (Consulta em 28OUT07). Disponível na Internet em [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/consultations](http://europa.eu.int/comm/internal_market/consultations)
- UE, 2005. Comunicação da Comissão. (Consulta em 17OUT07). Apresentação em CD
- UE, 2006. Livro Verde sobre as PPP e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões. Comissão das Comunidades Europeias. (Consulta em 16OUT07) Disponível na Internet em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0327:PT:HTML>
- UE, 2006. *PPP National Experiences in the EU. DG Internal Policies of the Union.* (Consulta em 20OUT07). Disponível na Internet em [http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/studies/0602\\_ppp02\\_briefingnote\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/studies/0602_ppp02_briefingnote_en.pdf)



- UE, 2006. Comissão das Comunidades Europeias. Comunicação Interpretativa. (Consulta em 27OUT07). Apresentação em CD
- UE, 2007. EUROSTAT (Consulta em 15OUT07). Disponível na Internet em [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1090,30070682,1090\\_33076576&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL)
- UK MoD, 2007. *Review of MoD PFI Projects in Construction and Operation*. (Consulta em 27OUT07). Disponível na Internet em [www.mod.uk/NR/ronlyres/AB2251DB-7E36-42AA-872C-1F663828366E/0/pfu\\_op\\_review\\_051205.pdf](http://www.mod.uk/NR/ronlyres/AB2251DB-7E36-42AA-872C-1F663828366E/0/pfu_op_review_051205.pdf)
- UK MoD, 2006. *Contract relating to “Project Name” procured under the Government’s PFI*. Apresentação em CD
- UK MoD, 2007. *The Government’s Expenditure Plans*. (Consulta em 5JAN08). Disponível na Internet em [http://www.mod.uk/NR/ronlyres/95BBA015-22B9-43EF-B2DC-DFF14482A590/0/gep\\_200708.pdf](http://www.mod.uk/NR/ronlyres/95BBA015-22B9-43EF-B2DC-DFF14482A590/0/gep_200708.pdf)

## Legislação

- Decreto do Governo n.º 32/85, de 16 de Agosto
- Decreto-lei n.º 15/94, de 22 de Janeiro
- Decreto-lei n.º 32/99, de 5 de Fevereiro
- Lei n.º 131/99, de 28 de Agosto
- Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto
- Decreto-lei n.º 86/2003, de 26 de Abril
- Despacho Normativo 35/2003, de 20 de Agosto
- Decreto-lei n.º 141/2006, de 27 de Julho
- Lei 4/2006 de 29 de Agosto
- Decreto-regulamentar n.º 21/2007, de 29 de Março
- Despacho n.º 936/07/SETF, de 21 de Setembro
- Decreto-lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro